



**Amnesty International bemærkninger til Samlenotat
vedrørende de sager under Udlændinge- og Integrationsministeriets ressort, der
behandles på indenrigsdelens af rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.
marts 2022.**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail om morgenen den 9.februar 2022 anmodet medlemmerne af Specialudvalget for Asyl og Indvandringssamarbejde (SPAIS) om eventuelle bemærkninger til regeringens udkast til et samlenotat til brug for rådsmøde for retlige og indre anliggender (RIA) d. 3-4.marts 2022. Amnesty International takker for denne mulighed, men beklager stærkt at tidsfristen for bemærkningerne er selvsamme dag som de er sendt ud, nemlig d.9.februar 2022. En så ekstrem kort tidsfrist underminerer Specialudvalgets mulighed for at modtage kvalificerede bemærkninger, og derved rationalet bag konsulteringen.

Generelt om struktur og fokus i vores bemærkninger:

Som ventet udsendte Europakommissionen i fjerde kvartal 2021, den 14.december 2021, et forslag til at revidere Schengengrænsekodexet. I det følgende fokuserer Amnesty sine bemærkninger på KOM dokument 2021/0428 (COD) herunder især dets implikationer hvad angår den såkaldte instrumentalisering af migranter. Amnesty fokuserer også på notatet om Asyl- og migrationspagten: Status på fremskridt, herunder især implikationerne for solidaritet og beskyttelse af menneskerettigheder. Den danske regering kan vælge at tiltræde udvidelsen af Schengenkodexet gennem en mellemstatslig aftale. For at understøtte en informeret stillingtagen for den danske regerings frem mod rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 3-4.marts 2022 giver Amnesty derfor hér en række konkrete kommentarer og anbefalinger.

Amnestys specifikke bemærkninger:

1.Politisk styring af Schengen-området ("Schengen-Råd"): Revision af Schengengrænsekodexs KOM dokument: 2021/0428 (COD).



Samlenotatet beskriver hvordan det franske formandskab lægger op til drøftelse af den politiske styring af Schengen-området, herunder Europakommissionens forslag om at revidere Schengen-grænsekodekset. Regeringen forventer at fokus i drøftelserne især vil dreje sig om instrumentalisering af migranter, herunder spørgsmålet om fysiske barrierer.

Artikel 2 i forslaget definerer begrebet om "instrumentalisering af migranter", ved at tilføje nr. 27) der lyder: "henvisning til en situation, hvor et tredjeland ansporer til strømme af irregulære migranter til Unionen ved aktivt at tilskynde tredjelandstatsborgere til eller gøre det lettere for dem at rejse til de ydre grænser, til eller fra sit område og derefter videre til de ydre grænser, når sådanne foranstaltninger tyder på, at hensigten er at destabilisere Unionen eller en medlemsstat, og når arten af sådanne foranstaltninger kan bringe væsentlige statslige funktioner i fare, herunder dens territoriale integritet, opretholdelsen af lov og orden eller beskyttelsen af den nationale sikkerhed."

Amnesty påpeger at denne definition er stærkt mangelfuld idet den antager i) at det udelukkende er tredjelande, og ikke europæiske medlemsstater der kan instrumentalisere, ii) at det udelukkende er tredjelandstatsborgere der instrumentaliseres, og iii) at instrumentalisering udelukkende sker ved unionens ydre grænseovergange. Amnesty anfører at både EU og længere europæiske erfaringer med migration, flugt og fordrivelse giver mange modeksempler på alle tre punkter. Europæiske lande kan også søge at styre bevægelsen for folk på flugt, hvilket ikke nødvendigvis er ensbetydende med tredjelandstatsborgere, og dette kan også ske andre steder end ved unionens ydre grænser.

Derudover mener Amnesty, at instrumentaliserings-begrebet i sig selv ikke defineret i relation til et objektivt element, som eksempelvis et højt antal ankomster ved grænseovergange, som kunne formodes at sætte modtagelses-, asyl- eller retur-systemer under visse grader af pres. I stedet anføres der bedømmelser af at "gøre det lettere" for folk at rejse til ydre grænser, samt eksistensen af en "hensigt" til at destabilisere Unionen eller en medlemsstat". Amnesty mener at et så objektivt udefineret begreb i sig selv kan instrumentaliseres politisk, og det er derfor stærkt problematisk at der lægges op til at det kan bruges til at legitimere afvigelser fra EU's asyl og grænse-kodeks.

De af Europakommissionens foreslåede ændringer af artikel 5 og 13 skitserer de tiltag der skal bruges til at adressere "instrumentaliseringen af migranter". Og artikel 23a) om udøvelse af offentlig myndighed baner vejen for push backs.

Artikel 5 tilføjes stk.4: "I tilfælde af instrumentalisering af migranter kan medlemstaterne begrænse antallet af grænseovergangssteder som anført i stk.1 eller deres åbningstider, når omstændighederne kræver det." Artikel 13, stk.2 beskriver at "Overvågningen gennemføres på en sådan måde, at den forhindrer og afskrækker personer fra ulovlig grænsepassage mellem grænseovergangssteder og omgåelse af ind- og udrejsekontrollen ved grænseovergangsstederne." Artikel 13,



stk.5 lyder ”I tilfælde af instrumentalisering af migranter intensiverer den berørte medlemsstat grænseovervågningen i det omfang, det er nødvendigt for at imødegå den øgede trussel. Navnlig øger medlemsstaten om nødvendigt ressourcerne og de tekniske midler for at forhindre ulovlig grænsepassage. Disse tekniske midler kan omfatte moderne teknologier, herunder droner og bevægelsessensorer, samt mobile enheder til at forhindre ulovlig grænsepassage ind i Unionen”

Amnesty fraråder at forstå ankomsten af migranter som en ”øget trussel”. Derudover advares der mod at disse tiltag kan føre til diskrimination, samt til push backs. Dette er for det første fordi de foreslåede foranstaltninger gennem afvigelserne fra normale asylprocedurer, vil udsætte nogle asylansøgere for dårligere standarder og muligheder for at søge om beskyttelse, end andre asylansøgere, netop fordi de har været udsat for stats-sponsoreret smugleraktiviteter. Den foreslåede ordning vil med andre ord straffe de mennesker på flugt, som udnyttes af stater, fremfor de stater der udnytter dem. Amnesty har således dokumenteret hvordan et polsk grænsekontroll-fokus på at forhindre ankomsten af ”instrumentaliserede migranter” fra Belarus har ledt til gentagne krænkelse af rettigheder for folk på flugt fra både belarussiske, men også polske myndigheders side.¹

Desuden frygter Amnesty at placeringer af grænseovergangssteder på fjerne steder, der er svære at nå, i realiteten underminere adgangen til at søge om asyl og modtage beskyttelse. Medmindre der indføres forpligtelser om at grænsevagter og myndigheder sikrer at folk kan nå grænseovergange på sikker og effektiv vis, eventuelt ved at bliver eskorteret til dem, kan overvågningen der skal ”forhindre og afskrække” personer fra at passere grænsen, føre til push backs, som Amnesty har dokumenteret eksempelvis ved Polens grænse til Belarus.²

Artikel 23a), ii) (Udøvelse af offentlig myndighed) tilsiger at ”De kompetente myndigheders udøvelse af deres beføjelser kan navnlig ikke anses for at svare til grænsekontrol, når foranstaltningerne [...] er baseret på generelle oplysninger og de kompetente myndigheders erfaringer med mulige trusler mod den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden med henblik på at: - bekæmpe tredjelandstatsborgeres irregulære ophold i forbindelse med irregulær migration.” samt ”iv) i givet fald gennemføres på grundlag af de overvågnings- og kontrolteknologier, der normalt anvendes i området med henblik på at imødegå

¹ Amnesty International. 20.December 2021: Belarus/EU: new evidence of brutal violence from Belarusian forces against asylum-seekers and migrants facing pushbacks from the EU: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/belarus-eu-new-evidence-of-brutal-violence-from-belarusian-forces-against-asylum-seekers-and-migrants-facing-pushbacks-from-the-eu/>

² Amnesty Interantional. 20.Oktober 2021: Poland: 17 Afghans at the border violently pushed back to Belarus: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/poland-17-afghans-at-the-border-violently-pushed-back-to-belarus/>



trusler mod den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden som fastsat under ii)”.

Amnesty anser denne provision som legitimerende en praksis med summarisk push backs ved mange interne EU-grænser, hvilket udover at underminere retten til at søge om asyl, og forbuddet mod kollektive udvisninger, også omgår Dublinforordningen. Den foreslåede tilføjelse til Returdirektivets Artikel 6(3) vil yderligere facilitere denne praksis ved at tillade mellemstatslige aftaler herom.

Amnesty advarer mod at afvigelser fra normale asylstandarder ud fra et udefineret begreb om "instrumentalisering" vil øge risikoen for politisk misbrug og diskrimination mellem asylansøgere.

Amnesty fraråder provisioner der vil øge risikoen for summarisk og ulovlige push backs ved EU ydre og indre grænser

2. Asyl- og migrationspagten: Status på fremskridt

Samlenotatet beskriver at: "Det franske formandskab foreslår overordnet en skridt-for-skridt tilgang, hvor der forsøges at komme i mål med visse elementer af Pagtens i flere på hinanden følgende skridt. Det første skridt indebærer blandt andet en opdeling af screeningforslaget, således at der kun vil indgå en sikkerheds- og sundhedsscreening i det nye forslag – som muligvis skal være på pilotbasis eller med en solnedgangsklausul. Desuden foreslås en række indsatser på udsendelsesområdet. Endelig foreslås en genoplivning af den såkaldte Malta-aftale, således at der på frivillig basis aftales omfordeling efter eftersøgnings- og redningsoperationer. Det foreslås yderligere, at de medlemsstater, som ikke deltager i aftalen, skal bidrage finansielt til både den afgivende og modtagende medlemsstat. Endelig foreslås for at modvirke sekundær migration, at eksisterende lovgivning herunder Dublin bør implementeres bedre, og at national asylpraksis bør yderligere harmoniseres med støtte fra Det europæiske Asylagentur (EUAA)." Det franske formandskab foreslår en evaluering af første skridt, samt at en rådsbeslutning derefter initierer det andet skridt.

Den danske regering forventer bred opbakning til det franske formandskabs skridt-for-skridt-process, til samarbejde om udsendelser, til en "whole of miratory routes"-tilgang, der indebærer "løsninger på den eksterne dimension [...] for at lette presset på EU's asyl- og migrationssystem". Regeringen angiver dog også en forventning om uenighed om elementer i det første skridt med at opdele screeningforslaget og om balancen mellem ansvar og solidaritet, hvor medlemsstater ved unionens eksterne grænser (hvad notatet kalder "frontlinjestater") fortsat vil kræve klare rammer for solidaritet fra medlemsstater der ikke ligger ved eksterne grænser.

Den danske regering angiver som sin generelle holdning at den støtter den franske skridt-for-skridt tilgang, i stedet for den samlede pakke-tilgang, for hurtigt at opnå enighed om den rette balance mellem solidaritet og ansvar. Mens regeringen



angiver at anerkende at "frontlinjestater" kan være "udsat for et betydeligt migrationspres", og at der derfor kan være "behov for konkrete solidaritetsbidrag fra EU's institutioner og andre medlemsstater". Samlenotatet siger ydermere at "Fra regeringens side vurderes solidaritetsbidrag dog kun at være effektive, såfremt de fører til en reduktion i de irregulære flows, der har skaber [sic] migrationspresset." Desuden ønsker den danske regering et hovedfokus på solidaritetsbidrag i form af indsatser i tredjelande langs migrationsruterne, herunder særligt i nabolande til Schengenområdet. Desuden ønskes fokus på solidaritetsbidrag, der styrker og intensiverer indsatsen på udsendelsesområdet, herunder særligt en hurtig udnævnelse af en Return Coordinator,

Amnesty påpeger at regeringens fortolkning af begrebet om solidaritet – og dets grad af effektivitet – i udpræget grad vægter staters ønske om grænsekontrol over staters internationale forpligtelser til at sikre menneskers ret til bevægelsesfrihed, muligheden for at søge om asyl, og ikke at blive udsat for *refoulement*, samt nedværdigende og inhuman behandling.

Amnesty er bekymrede over at det franske non-paper, udledt fra migrations- og asylpagten, som regeringen angiver at ville støtte på rådsmødet den 3.marts i realiteten lægger op til at medlemsstater der bryder principper om retssikkerhed, anses som solidariske, hvis de bliver "retursponsorer". Dette er dog ikke udtryk for solidaritet over for folk på flugt, men belønner i stedet manglende ansvarstagen, og skaber incitament for medlemsstater til at fremme deportationer. Det kan lægger også op til øget samarbejde om deportationer med en række tredjelande, der ikke garanterer, og er kendt for at bryde, grundlæggende menneskerettigheder.

Mens migrations- og asylpagten, og det franske non-paper, ikke angiver nogle bindende rammer for solidaritet overfor folk på flugt, så angives der bindende procedurer for at "fast track" mennesker, der ankommer til unionens ydre grænser, og ikke bedømmes som havende behov for beskyttelse, ind i deportations-processer, gennem Return Coordinator og Frontex. Amnesty påpeger i denne sammenhæng at erfaringerne fra fast track procedurer i EU hotspots såsom lejre i Grækenland tilsiger at denne hurtighed ikke er realistisk, og at folk i stedet risikerer at sidde fast i overfyldte lejre. Europakommissionens tilgang er reelt en udvidet hotspot-tilgang, med større brug af detention og frihedsberøvelse for folk der kanaliseres over i deportations-procedurer, hvilket allerede er tilfældet i de Kommissions-finansierede, og nyåbnede "closed controlled centres" på flere græske øer.³

Amnesty minder den danske regering om at selv under såkaldte "fast track"-procedurer, inklusiv deportationer fra Danmark, vil medlemsstater have kontrol og

³ Amnesty International. 2.December 2021: Greece: Asylum seekers being illegally detained in new EU-funded camp: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/greece-asylum-seekers-being-illegally-detained-in-new-eu-funded-camp/>



derved også jurisdiktion over mennesker, og derfor også kunne holdes ansvarlig over brud på deres menneskerettigheder, inklusiv forbuddet mod *refoulement*.

Amnesty anfægter også regeringens idé om at staters solidaritetsbidrag ligefrem *kun* kan "være effektive, såfremt de fører til en reduktion i de irregulære flows" en farlig og skuffende omskrivning af begrebet om solidaritet, til et punkt, hvor regeringen ikke længere anerkender at det også indebærer at tage hensyn til folk på flugt. Amnesty advarer kraftigt mod denne udvanding af solidaritets, og opfordrer regeringen til på rådsmødet den 3.marts at arbejde for en bredere forståelse af begrebet, så det også tager hensyn til menneskerettigheder for folk på flugt og fordrevne befolkninger.

Desuden påpeger Amnesty at en række EU-medlemsstater ved unionens ydre grænser i mange år klart har tilkendegivet et ønske om solidaritet indebærer at medlemsstater som bl.a Danmark løfter en større del af det konkrete ansvar der er forbundet med at modtage asylansøgere.

Amnesty opfordrer den danske regering til at udvide forståelsen af solidaritetsbidrag til at inkludere muligheden for at flere folk på flugt kan søge om asyl i EU.

Amnesty opfordrer den danske regering til at udvise konkret solidaritet ved at støtte op om, og på mellemstatsligt niveau at tiltræde det franske forslagskomponent om øget omfordeling af asylansøgere (den såkaldte Malta-aftale).

Amnesty International, 9. februar 2022.