



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

**Supplerende Samlenotat
vedrørende de sager under Udlændinge- og Integrationsministeriets ressort, der forventes behandlet på indenrigsdelen af rådsmødet (retlige og indre anliggender)
den 9. december 2021**

**Migration som et redskab til hybride angreb
KOM dokument foreligger ikke**

= Orienterende debat

Migration som et redskab til hybride angreb

KOM dokument foreligger ikke

= Orienterende debat

Nyt notat

1. Resumé

Formandskabet forventes under overskriften "Migration som et redskab til hybride angreb" (formandskabet har meddelt, at overskriften for dagsordenspunktet endnu ikke er endelig) at lægge op til en orienterende debat om instrumentalisering af migration som politisk pressionsmiddel og hybride angreb på baggrund af migrantsituationen ved EU's ydre grænse, herunder til Belarus. Senest har formandskabet ladet forstå, at man vil udvide dagsordenspunktet til også at omhandle situationen i Den engelske Kanal. Kommissionen har d. 23. november vedtaget en meddelelse om EU's respons ift. statsponsoreret instrumentalisering af migranter ved EU's ydre grænser. Meddelelsen opregner en række lovgivningsmæssige, operationelle og økonomiske tiltag, herunder forslag til ny forordning med tiltag mod transportører, som faciliterer handel med eller smugling af migranter mhp. ulovlig indrejse i EU. Kommissionen forventer også at fremlægge forslag om midlertidige tiltag på asylområdet i nødsituationer og justeringer i Schengengrænsekodex til håndtering af instrumentalisering af migranter. Regeringen støtter, at EU-reglerne tilpasses som foreslået af Kommissionen under overholdelse af internationale forpligtelser. Regeringen finder det ligeledes vigtigt, at berørte lande, i det omfang landene ønsker det, tilbydes assistance fra bl.a. Frontex og EU-medfinansiering, herunder til fysiske barrierer, ved de ydre grænser. Kommissionens meddelelse omhandler ikke situationen i Den engelske Kanal. Nærværende sag giver ikke anledning til at redegøre for retsforbeholdet. Til orientering bemærkes, at flere af Kommissionens annoncerede lovgivningsmæssige tiltag vil være omfattet af retsforbeholdet. Sagen giver ikke anledning til i øvrigt at redegøre for gældende dansk ret, nærhedsprincippet og lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Præsident Lukasjenko annoncerede i maj 2021, at Belarus ville åbne grænserne for irregulære migranter mod EU som modsvar på EU's økonomiske sanktioner mod landet. Litauen, Polen og i mindre grad Letland har efterfølgende set en eksplosiv stigning i antallet af forsøg på- og irregulære indrejser. Hidtil i 2021 (pr. 22. november) er der således registreret i alt ca. 7.800 irregulære indrejser og ca. 42.700 afværgede forsøg herpå i de tre lande. Polen står for den største andel af afværgede forsøg på irregulære ankomster (77 % af det totale antal), mens Litauen har set flest irregulære ankomster (54 % af det totale antal).

Krisen startede med migrationspres på især Litauens grænse ultimo maj, men skiftede i august måned til hovedsagligt at rette sig mod Polen. Efterfølgende har der bl.a. været sammenstød på grænsen mellem Polen og Belarus mellem irregulær migranter på den belarusiske side, der har forsøgt sig med massekrydsninger, og de polske myndigheder.

Der er aktuelt tegn på deeskalering, men situationen er stadig anspændt. De polske myndigheder har karakteriseret den nuværende situation som værende "stable in its instability". Modus operandi for de migranter, der pt. forsøger at krydse grænsen mod Polen, ser også ud til at have

ændret sig fra forsøg på massekrydsninger til mindre grupper af migranter, der prøver at indrejse, hvor grænsen er mest sårbar. Polen har udstationeret 15.000 soldater og 2.000 politifolk for at bistå grænsevagterne i deres arbejde på grænsen mod Belarus.

En række tredjelande og flyselskaber har iværksat tiltag for at forhindre irregulære migranter i at flyve mod Minsk, efter pres fra EU. F.eks. har UAE lukket for, at afghanere, irakere, syrere og yemenitter kan flyve fra Dubai til Belarus. Herudover har de irakiske myndigheder indvilliget i at hjemtage irakere, der ønsker at rejse hjem frivilligt, og den 18. november afgik et fly med 432 irakiske statsborgere fra Minsk til Bagdad.

EU suspendede d. 9. november delvist sin visumfaciliteringsaftale med Belarus, så aftalen ikke længere omfatter myndighedspersoner. Den 15. november udvidede EU sanktionerne mod Belarus til også at være målrettet personer og flyselskaber m.v., som medvirker til instrumentalisering af migranter.

Formandskabet har den 30. november meddelt, at den orienterende debat under nærværende dagsordenspunkt også vil omhandle situationen i Den engelske Kanal. Der foreligger ikke yderligere information om denne del af dagsordenspunktet.

3. Formål og indhold

Kommissionen fremlagde d. 23. november en meddelelse om EU's respons på statsponsoreret instrumentalisering af migranter ved EU's ydre grænser. Meddelelsen opregner en række lovgivningsmæssige, operationelle og økonomiske tiltag.

Lovgivningsmæssige tiltag

Kommissionen præsenterede med meddelelsen d. 23. november et forslag til en ny forordning med tiltag mod transportører, som faciliterer handel med eller smugling af migranter mhp. ulovlig indrejse i EU. Forordningen giver mulighed for bl.a. at suspendere rettigheder til at flyve til, fra eller over EU's territorium samt rettigheder til optankning eller reparationer inden for EU. Ligeledes foreslås, at der gives mulighed for at nægte adgang til havne i EU og suspendere transitrettigheder eller licenser til at transportere personer inden for EU. Det fremgår, at varigheden af tiltagene skal anvendes proportionalt og ikke kan overstige et år. Tiltagene kan om nødvendigt blive forlænget.

Det fremgår videre af meddelelsen, at Kommission er ved at udarbejde et forslag om midlertidige tiltag på asylområdet. Forslaget er baseret på artikel 78, stk. 3 i Traktaten om Den europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). TEUF Artikel 78, stk. 3 giver mulighed for, at Rådet på forslag af Kommissionen kan vedtage midlertidige foranstaltninger til fordel for den eller de berørte medlemsstater, hvis en eller flere medlemsstater står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere. Det fremgår, at forslaget kommer i forlængelse af konklusionerne fra Det Europæiske Råd (DER) den 21.-22. oktober 2021. DER anmodede mht. instrumentalisering af migration Kommissionen om at foreslå nødvendige ændringer til EU-reglerne og konkrete tiltag understøttet af tilstrækkelig finansiering til at sikre en passende respons i overensstemmelse med internationale forpligtelser.

Kommissionens meddelelse fremhæver videre, at Kommissionens kommende forslag til revision af Schengengrænsekodex vil indeholde bedre værktøjer til, at medlemslandene kan be-

skytte EU's ydre grænser i situationer med instrumentalisering af migration i fuld overensstemmelse med grundlæggende rettigheder. Forslaget til revision af Schengengrænsekodex ventes præsenteret primo december 2021.

Operationelle tiltag

Kommissionens meddelelse fra 23. november fremhæver, at Litauen aktiverede EU's Civile Beskyttelsesmekanisme (UPCM) d. 15. juli 2021. Meddelelsen understreger, at aktivering af UPCM også er mulig for Polen og Letland baseret på landenes behov.

Kommissionen fremhæver videre, at 104 udsendte fra Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex), 73 eksperter fra Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og to betjente og en analytiker fra Europol er til stede i Litauen. Herudover har Frontex leveret køretøjer og helikoptere til Litauen. Syv grænsevagter fra Frontex med to køretøjer befinder sammen med ni eksperter fra EASO sig i Letland på grænsen til Belarus. Det fremgår, at Frontex også støtter Litauen og Letland mht. tilbagesendelser og for nyligt har modtaget anmodning om støtte fra Polen.

Økonomiske tiltag

Kommissionen har ifølge meddelelsen allokeret ca. 5,2 mio. kr. til humanitær nødhjælp til sårbare personer og migranter i Belarus. Kommissionen har også tildelt Litauen ca. 273,4 mio. kr. i krisebistand under EU's Asyl-, Migrations- og Integrationsfond (AMIF) til støtte for asylprocedurer og modtagelsesforhold. Det fremgår, at Kommissionen er i kontakt med Litauen, Polen og Letland om at stille op mod 1,5 mia. kr. til rådighed for landene til grænseforvaltning under EU's Instrument for Grænser og Visum (BMVI) i 2021 og 2022.

Kommissionens meddelelse forholder sig ikke til spørgsmålet om finansiering af fysiske barrierer som f.eks. hegn ved EU's ydre grænser. I et fælles brev d. 12. oktober 2021 har 12 ministre fra bl.a. Litauen, Letland, Polen og Danmark opfordret Kommissionen til at prioritere tilstrækkelig finansiering fra EU's budget til konstruktion af fysiske barrierer. Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, har i forbindelse med Det Europæiske Råds møde i oktober afvist finansiering af hegn med EU-midler. Det skete under henvisning til, at det har været et "langvarigt synspunkt" hos Kommissionen og i Europa-Parlamentet, at "pigtråd og mure" ikke skal finansieres med EU-midler. Formanden for Det Europæiske Råd, Charles Michel, har d. 10. november udtalt, at Rådets Juridiske Tjeneste meget klart har vurderet, at EU-reglerne ikke er til hinder for, at EU-midler kan anvendes til fysiske barrierer ved de ydre grænser.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der ses ikke at foreligge udtalelser fra Europa-Parlamentet.

Forslaget til ny forordning med tiltag mod transportører og det kommende forslag til revision af Schengengrænsekodex vil skulle vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure. Det kommende forslag om midlertidige tiltag på asylområdet baseret på 78, stk. 3, i Traktaten om Den europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) vedtages af Rådet efter høring af Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet er ikke relevant for den politiske drøftelse.

6. Gældende dansk ret

Der ses ikke grundlag for at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) er den 29. november 2021 blevet forelagt sagen.

DRC Dansk Flygtningehjælp har bemærket, at man fra DRC's side stærkt vil opfordre til, at nye forslag rettet mod anvendelse af migration som et såkaldt redskab til hybride angreb baseres på menneskers grundlæggende rettigheder, herunder sikrer adgang til humanitær hjælp og retten til at søge asyl. DRC Dansk Flygtningehjælp anerkender, at der er spændinger mellem de involverede lande, men mener, at situationen kan håndteres, og at den skal ses i et større perspektiv. Fokus bør altid være på at beskytte mennesker i nød og på at sikre adgangen til at søge asyl. Hvis der skal udarbejdes ny lovgivning om asyl og udsendelse i relation til grænsekonflikter, er det afgørende, at alle lovforslag er i overensstemmelse med europæiske og internationale forpligtelser og sikrer adgangen til at søge asyl. Det er desuden vigtigt, at en sådan ny lovgivning understøtter nødvendigheden af, at asylansøgere får adgang til asylsagsbehandling af høj kvalitet, herunder fair mulighed for at få behandlet en klage over et eventuelt afslag. DRC Dansk Flygtningehjælp er bekymret for, at tiltag mod transportører, som faciliterer handel med eller smugling af migranter, kan have utilsigtede konsekvenser for adgangen til beskyttelse.

Amnesty International finder det dybt problematisk, at den humanitære krise på grænsen mellem Polen og Belarus kaldes for en 'hybridkrig'. Amnesty International mener, at dette er med til at dehumanisere folk og sætter fokus på at sikre EU's grænser og retfærdiggøre ulovlige push-backs af personer, hvor netop behovet for retssikkerhed og beskyttelsen af grundlæggende menneskerettigheder er under angreb. Amnesty International mener, at Danmark og de øvrige EU-lande, blandt andet gennem EU-midler, bør tilbyde assistance til EU's grænseområder, der gør det muligt for alle at søge asyl, såfremt de frygter forfølgelse. Danmark og EU-landene bør ifølge Amnesty International støtte op om og bidrage til at sende eksterne observatører, journalister, civilsamfund og humanitære hjælpeorganisationer, så de kan få adgang til området. Amnesty International mener derudover, at Danmark bør bidrage til at sørge for en monitorering ved EU's grænser, der kan forhindre menneskeretlige krænkelse og være med til at sikre, at alle migranter og flygtninge har adgang til de basale rettigheder.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes bred støtte til Kommissionens forslag om forslag til en ny forordning med tiltag mod transportører. Det kan ikke udelukkes, at der vil være divergerende holdninger til de præcise bestemmelser om det kommende forslag til midlertidige tiltag på asylområdet baseret på artikel 78, stk. 3 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) eller nye bestemmelser om instrumentaliserings af migration i forbindelse med det kommende forslag om revision af Schengengrænsekodex. Ligeledes kan det ikke udelukkes, at Kommissionen og

visse lande trods vurderingen fra Rådets Juridiske Tjeneste fortsat vil være imod finansiering af fysiske barrierer.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen står fast på, at lande har ret til at beskytte egne grænser, og at man har en forventning om, at internationale forpligtelser og forpligtelser efter EU-retten respekteres i den forbindelse. Hertil er der behov for en nærmere afklaring af sammenhængen mellem forordningsforslaget om transportører og Danmarks folkeretlige forpligtelser i henhold til bilaterale aftaler, særligt på luftfartsområdet, som giver transportører adgang til dansk territorium. Endvidere finder regeringen det vigtigt at sikre et tæt samarbejde mellem EU og medlemsstaterne for at sikre EU mod instrumentalisering af irregulær migration i fremtiden. De ydre grænser i Litauen, Letland og Polen er også EU's ydre grænser. Det er derfor vigtigt, at EU, i det omfang landene efterspørger det, på solidarisk vis tilbyder assistance gennem bl.a. Frontex og EU-midler til grænseforvaltning, herunder fysiske barrierer som ønsket af Litauen, Letland og Polen. Regeringen ser generelt med bekymring på fremmede staters anvendelse af hybride instrumenter til at fremme politiske mål og arbejder for, at EU bidrager til at adressere denne udfordring.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.