



## UDENRIGSMINISTERIET

NOTITS til DET UDENRIGSPOLITISKE NÆVN

Dato:  
06-12-2018

### UN Global Compact for Safe Orderly and Regular Migration.

---

Under punktet ”eventuelt” på Udenrigspolitisk Nævn den 30. november 2018 drøftedes FN’s Global Compact for Migration (GCM), og Nævnet anmodede om at få tilsendt 1) eksempler på misinformation om GCM, 2) svar på gængse misforståelser om GCM og 3) de officielle årsager, som lande, der ikke støtter GCM har fremlagt for ikke at støtte.

#### I Eksempler på fejlagtig information om GCM

Nedenfor følger eksempler på fejlagtig information om indholdet og konsekvenserne af Danmarks tilslutning til aftalen. Enkelte offentlige opslag på sociale medier fra privatpersoner er inkluderet pga. deres udbredelse, herunder antallet af delinger.

<https://www.facebook.com/nicolai.sennels.1/videos/2202493896689156/>

- ”Aftalen skal gøre det lettere for ikke-vestlige migranter, herunder islamiske lande, at komme til Europa og Vesten”
- ”Danske skolebørn skal lære at tilpasse sig migranternes kultur (omvendt integration)”
- ”Medier der skriver negativt om migration skal fratages mediestøtten”
- ”FN-aftalen er en ATOMBOMBE imod danskernes udlændingepolitik, velfærd, demokrati og ytringsfrihed.”

<https://www.facebook.com/kirsten.sletbjerg/posts/1445959975537782>

- ”Hvis IKKE vi får en FOLKEAFSTEMNING om FN-MIGRATIONSPAGTEN 2018, så er vi ikke længere en suveræn stat.”

<https://newspeek.info/paa-disse-omraader-vil-fns-migrantpagt-overtage-danmarks-demokrati/>

- ”*Global compact for migration*, vil give migranter samme status som flygtninge (..). Det er også en aftale som vil overdrage national selvbestemmelse til FN.”
- ”Aftalen lægger altså op til, at pressen på hele Jorden ikke længere skal være fri, men reguleres af FN med det formål at fremme FN’s politik.”
- ”Udover at styre vores medier, fremme ”rigtige” holdninger og forfølge og straffe de ”forkerte” holdninger, skal aftalen også overtage en del af vores kulturpolitik og bruge den til fordel for fremme af FN’s udlændingepolitik.”

<https://newspeek.info/fn-migranter-skal-have-menukort-over-vestlige-lande/>

- ”FN’s migrantaftale skal sikre, at verdens milliarder af fattige får en oversigt over, hvilke vestlige lande, de kan få flest penge i.”

- ”Her skal migranterne kunne få en oversigt over de rettigheder og muligheder, der er. Her skal man kunne sammenligne information om livsomkostninger, herunder sociale ydelser, gratis sundhedsvæsen, gratis skolevæsen til sine børn, muligheder for uddannelse og SU m.v. i de forskellige lande.”

<https://newspeek.info/der-sker-i-disse-maaneder-et-stormloeb-paa-friheden/>

- ”Aftalen har til formål at løse problemet med ulovlig indvandring ved ganske enkelt at gøre den lovlig. Med aftalen får mennesker i størstedelen af Afrika, herunder en lang række islamistiske lande, mulighed for at komme til Danmark.”
- ”Udover at trylle illegal migration lovlig, forpligter regeringen med sin underskrift danske skatteydere til at betale for sundhed til migranterne på samme niveau som herboende statsborgere.
- ”Aftalen betyder også, at danske myndigheder skal tilpasse sig migranternes kultur. Det bliver altså danskerne – ikke migranter – som skal integrere sig. Global compact for migration forpligter også underskriverne til at presse journalister til at rapportere ”etisk” om migration, mens medier, der skriver kritisk om ikke-vestlig indvandring, skal have frataget mediestøtten. FN-aftalen trækker altså både udlændingepolitik, integrationspolitik og en medieaftale ned over danskerne.”

<https://denkorteavis.dk/2018/ny-loekke-boer-ubetinget-traekke-danmark-ud-af-fns-migrationspagt-disse-10-punkter-viser-at-den-er-en-katastrofe/>

- ” Dokumentet forsøger at gennemføre en enorm udvidelse af de grupper, som skal have særlig beskyttelse og særlige rettigheder. De rige lande skal ikke bare forpligte sig til at hjælpe flygtninge, men for eksempel også økonomiske migranter.”
- ”FN-pagten, der stik imod den danske linje forsøger at åbne for så mange migranter som muligt til den vestlige verden.”
- ”Samtidig lægger pagten op til også at udvide målgruppen på endnu en afgørende måde: Man skal give migranter større muligheder for familiesammenføringer. ”

## II Ti Gængse misforståelser om GCM

I september 2016 samledes verdens ledere til et FN-topmøde for at drøfte de stigende flygtninge- og migrantstrømme, som ikke mindst Europa oplevede i 2015. Her blev man bl.a. enige om, at der var brug for et nyt rammeværk for det internationale samarbejde for at dæmme op for den irregulære, ulovlige migration – altså når mennesker, der ikke er flygtninge, krydser grænser for at tage ophold i andre lande uden modtagerlandets godkendelse - og om at sikre, at migration foregår lovligt, sikkert og velordnet – det vil sige udelukkende efter aftale mellem den enkelte migrant og destinationslandet. Alle verdens lande – på nær USA, som tidligt valgte at trække sig ud af forhandlingerne – har si-

den forhandlet om et sådant rammeværk. Forhandlingerne om en erklærings-tekst afsluttedes i juli og skal vedtages den 10. december, hvor Marokko er vært for en højniveau FN-konference.

### 1) Afgiver Danmark suverænitet, når vi tilslutter os GCM?

Nej. Det fremgår klart af GCM, at landene fortsat selv suverænt fastlægger deres nationale udlændingepolitik i overensstemmelse med de i forvejen gældende folkeretlige forpligtelser. GCM bekræfter staternes suveræne ret til at bestemme deres nationale migrationspolitik og deres beføjelser til at styre migration inden for deres jurisdiktion, i overensstemmelse med folkeretten, og at staterne inden for deres jurisdiktion kan skelne mellem regulær og irregulær migrationsstatus, herunder når staterne bestemmer deres lovgivningsmæssige og politiske foranstaltninger til gennemførelse af GCM under hensyntagen til forskellige nationale realiteter, politikker, prioriteter og krav til indrejse, ophold og arbejde, i overensstemmelse med folkeretten.

*Jf. erklæringens*

*Pkt. 7: "(GCM) opretholder stater suverænitet og deres forpligtelser iht. folkeretten."*

*Pkt. 15: "GCM genbekræfter staters suverænitet til at bestemme deres nationale migrationspolitik samt deres prerogativ til at træffe beslutninger vedrørende migration inden for egen jurisdiktion i overensstemmelse med folkeretten. Inden for deres suveræne jurisdiktion kan stater skelne mellem regulære og irregulære migranter i deres implementering af GCM, under hensyntagen til forskellige nationale realiteter, politikker, prioriteter og krav til indrejse, ophold og arbejde, i overensstemmelse med folkeretten."*

*Pkt. 27: "Endvidere giver vi tilsagn om at implementere grænsekontrolpolitikker, der respekterer national suverænitet."*

*Pkt. 41: "Vi vil implementere GCM, i vores egne lande og på regionalt og globalt plan, under hensyntagen til forskellige nationale realiteter, kapaciteter, og niveauer for udvikling, og med respekt for nationale politikker og prioriteter."*

### 2) Er GCM juridisk bindende?

Nej, GCM er ikke en traktat eller en konvention, men en politisk erklæring, der ikke pålægger landene nye retlige forpligtelser. Dette fremgår af selve tekstens punkt 7, der udtrykkeligt understreger, at GCM er ikke-juridisk bindende (*non-legally binding*). Der er derfor heller ikke tale om, at staterne skal undertegne eller ratificere GCM. Den ikke-bindende juridiske karakter fremgår også af GCM's sprogbrug i øvrigt, idet der er tale om generelle tilkendegivelser og politiske tilsagn (*commitments*).

*Jf. erklæringens pkt. 7: "GCM er et ikke-bindende juridisk, samarbejdsbaseret instrument."*

### 3) Kan GCM med tiden blive juridisk bindende (som en retssædvane)?

Nej – betingelserne for at GCM skaber en retssædvane er ikke opfyldt. Folkeretlig sædvaneret identificeres ved konstatering af en generel statspraksis, der er tilstrækkeligt udbredt, repræsentativ og konsistent. Denne statspraksis skal herudover være båret af en antagelse hos staterne af en ret eller pligt til at handle på den givne måde.

Dét er der netop ikke tale om hér. Tværtimod har et stort antal lande udtrykkeligt afvist, at GCM er egnet til at etablere folkeretlige sædvaneligesom et betydeligt antal lande også vil understrege det i en stemmeforklaring.

*Der henvises til regeringens juridiske vurdering af GCM af 3.12.2018*

#### **4) Kan GCM på anden vis få juridisk betydning (som "soft law")?**

Af det notat som, som regeringen har oversendt til Folketinget, fremgår, at GCM efter sit eget indhold ikke er juridisk bindende, ikke pålægger landene nye, retlige forpligtelser og heller ikke etablerer folkeretlig sædvaneret. Det er de centrale pointer, når det kommer til GCMs retlige betydning. Det konstateres også afslutningsvis i notatet, at GCMs mulige betydning som fortolkningsbidrag vil være yderst begrænset, bl.a. fordi udlændingeområdet er tæt lovgivningsmæssigt reguleret i Danmark.

*Der henvises til regeringens juridiske vurdering af GCM af 3.12.2018.*

#### **5) Hvem handler GCM om – og hvem handler den ikke om?**

GCM omhandler to grupper: De regulære migranter og de irregulære migranter. De regulære migranter er de mennesker, der opholder sig lovligt i et andet land på grundlag af f.eks. en arbejds- eller studietilladelse. De irregulære migranter er de mennesker, der ulovligt har krydset et andet lands grænse og taget ophold uden modtagerlandets godkendelse eller på anden vis opholder sig ulovligt. GCM ændrer ikke på denne skelnen mellem regulære og irregulære migranter, som fortsat vil være fastsat af national lovgivning. Aftalen omfatter ikke flygtninge, hvis beskyttelseskrav er reguleret af FN's Flygtningekonvention. Det eneste, som flygtninge og migranter og alle andre mennesker har til fælles, er menneskerettighederne.

*Jf. erklæringens*

*Punkt 4: "Flygtninge og migranter har ret til de samme universelle menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder, som til alle tider skal respekteres, beskyttes og overholdes. Ikke desto mindre er migranter og flygtninge forskellige grupper, som er underlagt separate juridiske rammer. Kun flygtninge har ret til den særlige internationale beskyttelse som defineret i international flygtningeret. GCM vedrører migranter og opstiller et samarbejdsbaseret instrument, som adresserer migration i alle dets dimensioner."*

*Pkt. 15: "Inden for deres suveræne jurisdiktion kan stater skelne mellem regulære og irregulære migranter i deres implementering af GCM, under hensyntagen til forskellige nationale realiteter, politikker, prioriteter og krav til indrejse, ophold og arbejde, i overensstemmelse med folkeretten."*

#### **6) Har GCM til hensigt at fremme migration?**

Nej. GCM konstaterer, at migration er en kilde til global udvikling, innovation og øget velfærd, men også, at migration indebærer en række udfordringer, der skal håndteres. GCM handler med andre ord ikke om at fremme migration, men om at modvirke ulovlig migration og at sikre, at den migration, der foregår, er regulær, sikker og velordnet.

*Jf. bl.a. erklæringens pkt. 11: "Intet land kan adressere dette globale fænomens udfordringer og muligheder alene. Med denne bredspektrede tilgang sigter vi mod at facilitere sikker, ordentlig og regulær migration, mens vi reducerer forekomsten og den negative indvirkning af irregulær migration gennem internationalt samarbejde og en kombination af tiltag fremsat i GCM."*

### **7) Giver GCM migranter nye rettigheder?**

Nej. GCM konstaterer, at alle mennesker, uanset migrantstatus, er beskyttet af menneskerettighederne. Men det er ikke en menneskeret at migrere eller komme til Europa. Det laver GCM ikke om på.

GCM skelner mellem flygtninge, der har særlige krav på beskyttelse gennem FN's Flygtningekonvention, og migranter. Desuden skelnes mellem migranter, der er kommet til opholdslandet regulært (lovligt) og irregulære migranter, der er kommet til eller opholder sig i opholdslandet uden de nødvendige tilladelser. Og det anerkendes, at irregulære migranter ikke har samme rettigheder som regulære migranter. GCM understreger, at stater selv kan skelne mellem regulære og irregulære migranter, når det kommer til adgang til bl.a. serviceydelser, herunder f.eks. sundhed og uddannelse.

I Danmark behandler vi de udlændinge, der arbejder lovligt i Danmark, på vores hospitaler, forskningsinstitutioner og virksomheder, ordentligt. Man kan fx tage sin opsparede pension med sig hjem til Indien efter at have arbejdet som læge i Danmark. Men er man her ulovligt, har man ikke samme rettigheder. Det laver GCM heller ikke om på. Så anerkender GCM, at man skal rejse eller sendes hjem.

Stater giver fx ikke med GCM tilsagn om at gøre det lettere for migranter, som har været ofre for menneskesmuglere eller menneskehandlere, at få midlertidigt eller permanent ophold i de lande, de er kommet til. Opholder man sig i f.eks. Danmark uden tilladelse, skal man hjem. Det ændrer GCM ikke på.

*Jf. erklæringens*

*Pkt. 15: "Inden for deres suveræne jurisdiktion kan stater skelne mellem regulære og irregulære migranter i deres implementering af GCM.*

*Pkt 31: "Vi giver tilsagn om at sikre, at alle migranter, uagtet deres migrationsstatus kan udøve deres menneskerettigheder gennem en sikker adgang til basale serviceydelser. Endvidere giver vi tilsagn om at styrke migrantinkluderende serviceudbydersystemer, uanset at statsborgere og regulære migranter vil kunne have adgang til mere omfattende serviceydelser, mens det sikres, at forskelsbehandling har hjemmel i lov, er proportional, forfølger et legitimt mål og er i overensstemmelse med internationale menneskerettigheder."*

*Pkt. 41: "Vi vil implementere GCM, i vores egne lande og på regionalt og globalt plan, under hensyntagen til forskellige nationale realiteter, kapaciteter, og niveauer for udvikling, og med respekt for nationale politikker og prioriteter"*

### **8) Indebærer GCM indskrænkninger af ytringsfriheden i Danmark?**

Nej. Dansk tilslutning til GCM betyder ikke indskrænkning af ytringsfriheden i Danmark. Ifølge GCM skal stater eliminere al form for diskrimination og fordømme og

imødegå racisme, vold, xenofobi, og relateret intolerance i overensstemmelse med de internationale menneskerettigheder. Det er der ikke noget nyt i. Der skal også være en åben og faktabaseret offentlig diskussion, som samtidig skal beskytte ytringsfriheden. Og GCM anerkender, at en åben og fri debat bidrager til en alsidig forståelse af alle aspekter af migration.

Under målsætning 17 er der – som under alle målsætningerne - en række forslag til tiltag, som det står stater frit for at gøre brug af ifm. implementeringen af den pågældende målsætning. De er hverken er juridisk eller politisk forpligtende. Stater forpligter sig således ikke til fx at ”fremme oplysningskampagner (...) om de positive aspekter af sikker, ordnet og regulær migration”.

*Jf. erklæringens*

*Pkt 16: ”Hver målsætning indeholder et tilsagn efterfulgt af en række tiltag, som anses for at være relevante politik-redskaber og bedste praksisser. Med henblik på at opfylde de 23 målsætninger vil vi trække på disse tiltag for at opnå sikker, ordentlig og regulær migration langs migrationscyklussen.”*

*Pkt. 33: ”Vi giver tilsagn om at udrydde alle former for diskrimination samt fordømme og imødegå udtryk, handlinger og manifestationer af racisme, racediskrimination, vold, xenofobi og relateret intolerance mod alle migranter i overensstemmelse med internationale menneskerettigheder. Endvidere giver vi tilsagn om at støtte en åben og evidensbaseret offentlig diskurs om migration og migranter i samarbejde med alle dele af samfundet, hvilket kan generere en mere realistisk, menneskelig og konstruktiv opfattelse i den henseende. Vi giver ydermere tilsagn om at beskytte ytringsfriheden i overensstemmelse med folkeretten og anerkender, at en åben og fri debat bidrager til en udførlig forståelse af alle aspekter af migration.”*

### **9) Sigter GCM på at fremme multikulturelle samfund?’**

GCM har en målsætning (nr. 16) om at støtte migranter og samfund i at realisere fuld inklusion og social sammenhængskraft. Målsætningen handler om, at man skal fremme et gensidigt forhold mellem lovlige migranter og opholdslandet med fokus på, at begge parter forstår de gensidige forpligtelser de har i forhold til hinanden under national lovgivning og med respekt for nationale skikke. Kernen i denne målsætning er således at sikre en succesfuld integration af lovlige migranter i deres opholdsland, så de bliver i stand til at bidrage positivt til samfundet, så længe de befinder sig i landet.

*Jf. erklæringens pkt. 15: ”Inden for deres suveræne jurisdiktion kan stater skelne mellem regulære og irregulære migranter i deres implementering af GCM”.*

### **10) Er aftalen noget værd, hvis ikke den er juridisk bindende?**

Det internationale samarbejde er i høj grad bygget på ikke-juridisk bindende aftaler mellem suveræne stater. Et eksempel er FN’s 17 Verdensmål for verdens udvikling, der er rammesættende for hele verdens udviklingsbestræbelser, men hvor hvert land selv fastlægger egen udviklingspolitik og -mål. Det forhold, at FN’s migrationsaftale ikke indebærer juridiske forpligtelser, betyder ikke, at den ikke er vigtig eller anvendelig. Som andre vigtige internationale aftaler sætter den fælles retning på det helt afgørende multilaterale samarbejde ift. en af verdens store internationale udfordringer.

Fra dansk side er der derfor lagt mange kræfter i at forhandle de enkelte målsætninger, for at sikre, at Danmark selv ville kunne leve op til dem, men også for at sikre, at aftalen ville blive et nyttigt redskab ifm. danske prioriteter.

Selvom GCM ikke skaber ny ret eller nye rettigheder, bekræfter den politisk visse gældende forpligtelser. Det gælder f.eks. staters forpligtelse til at tage egne statsborgere tilbage.

*Jf. bl.a. erklæringens*

*Pkt. 7: "(GCM) fremmer internationalt samarbejde mellem alle relevante aktører på migrationsområdet og anerkender, at ingen stat kan håndtere migration alene, og opretholder staters suverænitet og deres forpligtelser iht. folkeretten."*

*Pkt. 25: "Vi giver tilsagn om at styrke den fælles indsats for at forebygge og imødegå smugling af migranter ved at styrke kapaciteten og det internationale samarbejde for at forebygge, efterforske, retsforfølge og straffe smugling af migranter med henblik på at ende straffefrihed for smuglernetværk."*

*Pkt. 26: "Vi giver tilsagn om at tage lovmæssige eller andre foranstaltninger for at forbinde, bekæmpe og udrydde menneskehandel ved at styrke kapaciteten til og internationalt samarbejde om at efterforske, retsforfølge og straffe menneskehandel, fjerne efterspørgsel, der fremmer udnyttelse, og som leder til menneskehandel, og gøre en ende på straffrihed for menneskehandelsnetværk."*

*Pkt. 27: "Vi giver tilsagn om at forvalte national grænsekontrol på en koordineret måde for at fremme bilateralt og regionalt samarbejde og med henblik på at sikre staters, lokalsamfunds og migranternes sikkerhed, samt at facilitere sikre og regulære grænsekrydsninger og forbinde irregulær migration. Endvidere giver vi tilsagn om at implementere grænsekontrolpolitikker, der respekterer national suverænitet, retsstatsprincipper, forpligtelser i henhold til folkeretten, menneskerettigheder for alle migranter, uagtet deres migrationsstatus, og som er ikke-diskriminerende og sensitive over for børn og køn."*

*Pkt. 37: "Endvidere giver vi tilsagn om at sikre, at vores statsborgere bliver behørigt modtaget og taget tilbage i fuld respekt for den internationale menneskeret til at vende hjem til sit oprindelsesland samt staters forpligtelse til at tage deres egne statsborgere tilbage."*

### **III Årsager angivet af de lande, der ikke tilslutter sig GCM**

USA, Israel, Australien, Ungarn, Polen, Østrig og Slovakiet har valgt at stå udenfor GCM. Regeringen deler ikke disse landes bekymring ift. GCM. Erklæringen slår meget klart fast, at det er staters suveræne ret at bestemme over deres egen udlændingepolitik, herunder hvem der får adgang til ens territorium, og at sondre mellem irregulære og regulære migranter, herunder i forhold til adgang til ydelser. Dette vil også blive reflekteret i den stemmeforklaring, der vil blive afgivet i forbindelse med Danmarks tilslutning til erklæringen under vedtagelsen på Generalforsamlingen i New York.

Australien fremhæver tre punkter som årsag til, at landet ikke vil tilslutte sig GCM:

1) At GCM vil gøre det vanskeligt at opretholde den nuværende australske migrationspolitik. 2) At GCM ikke vil tilføje ny værdi til det eksisterende australske migratiónssystem og 3) At GCM ikke tilstrækkeligt klart sonderer mellem regulære og irregulære migranter.

Israels begrundelse for at stå udenfor GCM er, at de er dedikerede til at beskytte deres grænser mod irregulære migranter. Underforstået peger Israel således på et principielt suverænitetspørgsmål

Polens beslutning om ikke at tilslutte sig GCM begrundes med et principielt suverænitetspørgsmål samt med, at sonderingen mellem regulære og irregulære migranter ikke menes at være tilstrækkelig skarp.

Slovakiet understreger i deres begrundelse for ikke at tiltræde GCM, at de grundlæggende er uenige i ordlyden i erklæringen.

Tjekkiets beslutning om ikke at tilslutte sig GCM begrundes bl.a. med, at sonderingen mellem regulære og irregulære migranter ikke menes at være tilstrækkelig skarp.

Ungarn har, ift. beslutningen om ikke at tilslutte sig GCM, henvist til, at erklæringen grundlæggende er i modstrid med Ungarns sikkerhedsinteresser.

USA henviser i landets beslutning om ikke at tilslutte sig GCM til et principielt suverænitetspørgsmål

Østrig har efter forhandlingernes afslutning meddelt, at Østrig ikke tilslutter sig GCM. I begrundelsen lægges i overvejende grad vægt på de dele af erklæringen, der ikke udgør politiske tilsagn, men oplyste forslag til tiltag, som tilsluttende stater ikke er politisk forpligtet på, men kan gøre brug af i forbindelse med gennemførelsen af aftalen. På fire områder henviser den østrigske beslutning til politiske tilsagn. Det drejer sig om migranternes adgang til tjenesteydelser, migranternes integration, forbud mod masseudvisning af migranter og overførsel af gældende sociale rettigheder.