



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

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail om aftenen den 28.februar 2022 anmodet medlemmerne af Specialudvalget for Asyl og Indvandrings samarbejde (SPAIS) om eventuelle bemærkninger til regeringens udkast til et samlenotat til brug for rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) d. 3-4.marts 2022. Amnesty International takker for denne mulighed, men beklager stærkt at tidsfristen for bemærkningerne ligger kl.8:30 morgenen efter samlenotatet per e-mail er sendt ud. Til trods for at udviklingen vedr. en mulig rådsafgørelse om midlertidig beskyttelse af ukrainske flygtninge på RIA-rådsmødet er sket ganske hurtig, pointerer Amnesty at en høringsfrist på én nat underminerer Specialudvalgets mulighed for at modtage kvalificerede bemærkninger, og derved selve rationalet bag høring af ekspertise udenfor ministeriet.

Generelt om struktur og fokus i vores bemærkninger:

Efter det ekstraordinære rådsmøde blandt d.27.februar indstilledes Kommissionens forslag om at aktivere Direktivet om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF) til Rådsafgørelse på RIA-mødet d.3.marts 2022. Den danske regering noterer sig at Direktivet er relevant, og at EU-niveauet er det rigtige sted at implementere en sådan lovgivning. Til trods for disse tilkendegivelser, samt udmeldinger om at ville tilbyde midlertidig beskyttelse til fordrevne ukrainere bemærker regeringen dog samtidig at Direktivet på grund af retsforbeholdet ikke vil omfatte Danmark, og at det derfor ikke finder anvendelse.

I det følgende fokuserer Amnesty sine bemærkninger på den nuværende kontekst for indstillingen af Direktivet med flugtdynamikker i Ukraine, på relevansen og konteksten af Direktivet som EU-redskab til at adressere flugt og sikre midlertidig beskyttelse. Amnesty påpeger også at den danske regering som en solidarisk



gestus overfor Ukraine og landets fordrevne befolkning, samt overfor de andre EU-medlemslande til trods for retsforbeholdet godt kan vælge at tiltræde Direktivet på en mellemstatslig aftale. Disse bemærkninger gives for at understøtte en informeret stillingtagen for den danske regering frem mod rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 3-4.marts 2022.

Amnestys generelle bemærkninger:

1. Forventet forslag fra EU-Kommissionen til rådsafgørelse om aktivering af EU-rådsdirektivet om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (Direktivet om midlertidig beskyttelse, 2001/55/EF).

Samlenotatet beskriver hvordan det Europakommissionen med kort varsel har foreslået Rådet for Retlige og Indre anliggender (RIA) at aktivere EU-rådsdirektivet om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse og ligelig fordeling af ansvar herfor mellem unionens medlemsstater. På det ekstraordinære RIA-rådsmøde den 27.februar 2022 bragte det franske formandskab derfor spørgsmålet om aktivering af EU-rådsdirektivet om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse (2001/55/EF) op. Den danske regering beskriver en forventning om at formandskabet vil lægge op til diskussion af forslaget, samt rådsafgørelse om at aktivere Direktivet den 3.marts. Selve Direktivet iværksættes en afgørelse gennem kvalificeret flertal i Rådet, der konstaterer, at der er tale om massetilstrømning af fordrevne personer, i dette tilfælde fra Ukraine til EU, og at Direktivets betingelser for at iværksætte midlertidig beskyttelse derfor er mødt.

Regeringen noterer at den finder formandskabets overvejelse om behovet for at iværksætte Direktivet relevant, og forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, hvilket vil sige at regeringen også anser det relevante niveau for denne lovgivning til at være på EU-plan. Samtidig anfører regeringen dog også at en eventuel rådsafgørelse vil være omfattet af det danske retsforbehold for EU-samarbejdet, og at Direktivet derfor ikke finder anvendelse i Danmark. Derfor vurderes forslaget isoleret set ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Amnestys bemærkninger til Rådsafgørelsens kontekst:

Den 24.februar 2022 iværksatte Rusland et større angreb på nabolandet, den tidligere Sovjet-republik, Ukraine med militært fokus på fremrykning især fra de nordlige og østlige grænseregioner. Amnestys Citizen Evidence Lab har i denne sammenhæng verificeret nogle af disse angreb, blandt andet et ballistisk missilangreb uden for hospitalet i Vuhledar, i Ukraines Donetsk region den 24.februar som dræbte fire civile og sårede 10; et angreb med klyngebomber på en børnehave i den nordøstlige by Okhtyrka i Sumy Oblast den 25.februar om



morgenen, der dræbte tre personer, inklusiv et barn.¹ Amnesty fordømmer disse angreb som ulovlige ifølge folkeretten, og anfører at det på ingen måde kan retfærdiggøres at kaste klyngebomber i et befolket område, og at angreb skal undersøges som mulige krigsforbrydelser.

Angrebene og den russiske fremrykning har medført massefordrivelse, i første omgang internt i Ukraine, og fra de østlige og sydlige regioner mod landets vestlige grænser. Amnesty påpeger at denne fordrivelse sker oven i en anden eksisterende dynamik, nemlig én hvor omkring 1,45 millioner allerede er fordrevne, heraf mange som resultat af Ruslands 2014-annektering af Krim-halvøen. Det bemærkes også at den ukrainske regering har forbudt våbenføre mænd i alderen 18-60 år at forlade landet. FNs Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) bedømte ved december 2021, at Ukraine havde omkring 3 millioner mennesker med akut behov for nødhjælp, inklusiv mere end 850.000 fordrevet af konflikt, 5000 flygtninge, og 36.000 statsløse.² Det må forventes at denne befolkning af allerede fordrevne mennesker, også vil søge mod landets vestlige grænser hvis kampene og de militære angreb fortsætter. En vigtig kontekst i den nuværende situation er den nylige situation ved Polen-Belarus grænsen, hvor 15.000 polske soldater blev posteret med det formål at nægte fordrevne mennesker der ankom fra Belarus adgang til polsk territorium samt til asylprocedurer.³ Mens Amnesty byder det velkomment at den polske regering nu vil modtage ukrainske flygtninge, noteres også en stor bekymring over rapporter om at ikke-ukrainske fordrevne nægtes muligheden for at krydse grænser til Polen og andre omkringliggende nabolande.

Amnesty anfører at det er afgørende at alle med et akut beskyttelsesbehov får mulighed for at flygte til sikkerhed, uanset race, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelige i overensstemmelse med 1948 Menneskerettighedserklæringen og Racediskriminationskonventionen.

Ukraines nabolande, som Slovakiet, Ungarn, Rumænien, Moldova og Polen har i første omgang annonceret at de er klar til at modtage ukrainske flygtninge. Den 26.februar rapporterede UNHCR at 50.000 var flygtet til Polen og Moldova. Senere samme dagen rapporterede den polske regering at have modtaget 100.000 flygtninge, og dagen efter estimerede UNHCR at 150.000 var ankommet til Polen og Moldova. Amerikanske og polske tropper har opbygget flygtningecentre langs den polske-ukrainske grænse, og der er rapporter om dags- og kilometer lange køer ved grænsekrydsninger ind i Polen. Den 28.marts estimerede UNHCR at omkring 500.000 mennesker er blevet fordrevet til Ukraines nabolande.⁴ Polen huser allerede mellem 1-2 millioner ukrainere, heraf en del der ankom efter Ruslands 2014-annektering af Krim-halvøen. Amnesty bedømmer situationen som meget alvorlig, men advarer også de europæiske politikere mod at reagere med panik på

¹ <https://amnesty.dk/vores-arbejde/mennesker-pa-flugt/beskyt-civile-i-ukraine/>

² <https://www.unhcr.org/ukraine.html>

³ [Belarus/EU: New evidence of brutal violence from Belarusian forces against asylum-seekers and migrants facing pushbacks from the EU - Amnesty International](https://www.amnesty.org/en/documents/euro/2022/02/1112872/)

⁴ <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112872>



udsigten til at modtage flygtninge. Direktivet om midlertidig beskyttelse er yderst relevant i den nuværende kontekst.

Amnesty finder det afgørende at der nu sættes ind med pragmatiske og realistiske politiske værktøjer med henblik på nødhjælp, på skabelsen af sikre flugtruter og på solidaritet blandt lande der modtager fordrevne mennesker, heriblandt omfordeling så der ikke skabes flaskehalse.

Amnesty bemærker at den ukrainske fordrivelse tidsmæssigt falder sammen med Rådskonklusionernes diskussion af revision af Schengengrænsekodexet, hvilket anses som risikerende gennem afvigelser fra normale asylprocedurer, at udsætte nogle asylansøgere for dårligere standarder og muligheder for at søge om beskyttelse, end andre asylansøgere, netop fordi de har været udsat for stats-sponsorerede smugler-aktiviteter. Amnesty anser revisionen som indførende lavere beskyttelses- og statslige ansvarskriterier for folk på flugt både ved EU's eksterne og interne grænseovergange, samt øge risikoen for push backs mellem medlemslande, og mellem EU- og ikke-EU lande. For at undgå grove menneskerettighedskrænkelser anbefales det ikke at gennemføre denne revisionen.⁵

Derudover anbefaler Amnesty på det kraftigste at der ikke diskrimineres mellem fordrevne menneskers race, etniske, religiøse eller politiske tilhørsforhold, både ved den ukrainsk-polske grænse, og ved grænseovergange til EUs medlemslande. Alles menneskerettigheder bør vægtes lige højt!

I Danmark har regeringen oplyst at man vil øge modtagekapaciteten for ukrainske flygtninge til 20.000 i første omgang, og Udlændingestyrelsen har i brev bedt alle danske kommuner om at overveje hvor, de kan huske ukrainske krigsflygtninge, noteret at "der er en betydelig risiko for, at der snarligt kan opstå en situation med tilstrømning til Danmark grundet situationen i Ukraine".⁶ Den danske regering, såvel som støtte- og oppositionspartier, erklæret sig klar til at hjælpe ukrainere gennem humanitær bistand og nødhjælp, hjælp til Ukraines nabolande, samt til at modtage ukrainske flygtninge i Danmark, og tillade dem et meningsfuldt ophold, med mulighed for at bo og arbejde udenfor asylsystemet.⁷ Samtidig har regeringen dog også anført, som beskrevet, at den ikke vil anvende Direktivet om midlertidig beskyttelse i Danmark.

Amnesty bedømmer dog at det kan blive udfordrende for ukrainske krigsflygtninge at opfylde betingelserne for beskyttelse ifølge Udlændingelovens §7.1, §7.2 og §7.3. Idet de facto-flygtningebegrebet er blevet afskaffet, og de danske myndigheder reelt ikke længere benytter sig af humanitære opholdstilladelser, opstår

⁵ [Microsoft Word - SPAIS Høringssvar 9.2.2022.docx \(amnesty.dk\)](#)

⁶ <https://www.berlingske.dk/danmark/styrelse-forsøger-at-finde-plads-til-ukrainske-flygtninge#:~:text=%C2%BBDer%20er%20en%20betydelig%20risiko,er%20flygtet%20fra%20deres%20hjem.>

⁷ <https://uim.dk/nyhedsarkiv/2022/februar/bred-enighed-danmark-skal-hjaelpe-ukrainere/>



spørgsmålet hvordan regeringen har tænkt sig at yde midlertidig beskyttelse til de ukrainske krigsflygtninge. Samt hvordan den har tænkt sig at adressere og koordinere eventuelle sekundære bevægelser af fordrevne mennesker internt i EU.

Amnesty opfordrer derfor den danske regering til at indgå i et meningsfuldt og forpligtende samarbejde med de andre EU-medlemslande om at yde midlertidig beskyttelse og omfordeling af ukrainske flygtninge, og at arbejde for at Direktivet vedtages på Rådskonklusionerne den 3.marts.

Amnestys bemærkninger til konteksten bag Direktivet om midlertidig beskyttelse:

Amnesty er enig i den danske regerings bedømmelse om at Direktivet om midlertidig beskyttelse er relevant i den nuværende situation og opfylder nærhedsprincippet, og opfordrer regeringen til at manifestere den erklærede politiske vilje til at hjælpe, koordinere og modtage ukrainske flygtninge, ved at tiltræde Direktivet om midlertidig beskyttelse gennem en mellemstatslig aftale.

Direktivet balancerer modtagelsen af folk i nød, der gives midlertidig beskyttelse, uden dog at indrullere dem i asylsystemer, for derigennem at undgå at disse sættes under stort pres på kort tid. I 2001 baserede Rådet for Retlige og Indre Anliggender behovet for Direktivet på betragtningen at "Antallet af tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer, som ikke kan vende tilbage til deres hjemland, er steget væsentligt i Europa i de seneste år. I disse tilfælde kan det blive nødvendigt at indføre en særlig ordning, som sikrer de pågældende øjeblikkelig, midlertidig beskyttelse."⁸ Amnesty bemærker at denne betragtning udelukkende er blevet endnu mere relevant siden krigen i det tidligere Jugoslavien, med at Direktivet endnu ikke er blevet aktiveret, til trods for forekomsten af adskillige fordrivelseskriser siden, og af u hensigtsmæssige og kontraproduktive reaktioner fra EU's medlemslande, som har ført til alvorlige politiske kriser i unionen, og beskyldninger om manglende solidaritet mellem dem. Således har der været forslag om at aktivere Direktivet under det såkaldte arabiske forår der førte til massefordrivelse i Nordafrika og Mellemøsten; da europæiske lande begyndte at registrere den syriske massefordrivelse i 2015 og; samt da Taliban overtog magten i Afghanistan i 2021.

Amnesty anfører at de svar på massefordrivelse gennem 2010'erne understreger behovet for at Danmark og de resterende europæiske lande tager ved lære af de u hensigtsmæssige politiske konsekvenser af ukoordinerede og usolidariske politiske reaktioner på massefordrivelse. Den geografiske placering af den ukrainske fordrivelse ved EU's ydre grænse, samt dens potentielle omfang gør international koordinering altafgørende.

Direktivets værktøjer omhandler ikke tildelingen af asyl, men af midlertidig beskyttelse. Mere specifikt defineres "fordrevne personer" som "tredjelandstatsborgere eller statsløse, der har måttet forlade deres hjemland eller

⁸ 2001/55/EF



hjemregion eller er blevet evakueret, især som følge af en appel fra internationale organisationer, og som på grund af situationen i hjemlandet ikke kan vende tilbage under sikre og varige forhold, og som eventuelt kan falde ind under anvendelsesområdet for Genève-konventionens artikel 1, afsnit A, eller andre internationale eller nationale instrumenter, der giver international beskyttelse, herunder særlig: i) personer, der er flygtet fra områder, som er ramt af væbnede konflikter eller vedvarende uroligheder ii) personer, der løber en alvorlig risiko for at blive udsat for, eller som har været ofre for systematiske eller omfattende overtrædelser af menneskerettighederne.” (Artikel 2c, i og ii). ”Massetilstrømning” defineres derudover som ankomsten ”af et stort antal fordrevne personer, som kommer fra et bestemt land eller et bestemt geografisk område, uanset om de er ankommet til Fællesskabet spontant eller er blevet hjulpet, f.eks. gennem et evakueringsprogram” (Artikel 2d). Mens Amnesty påpeger at en sprogbug der sætter lighedstegn mellem bølger eller andre ukontrollable naturfænomener risikerer at dehumanisere mennesker på flugt, med behov for beskyttelse, så anses Direktivets indsatsområde som relevant, og med et potentiale til at afhjælpe og koordinere store flugtbevægelser.

Rådets afgørelse om eksistensen af massetilstrømning sikres gennem et forslag fra Europakommissionen, der afgøres med et kvalificeret rådsflertal (Artikel 5). Den midlertidige beskyttelse ophører enten, når den maksimale varighed er nået, når Rådet træffer afgørelse herom, baseret på om situationen i hjemlandet muliggør en sikker og varig tilbagevenden under overholdelsen af menneskerettighederne, grundlæggende frihedsrettigheder og medlemslandenes forpligtelser, herunder forbuddet mod ”refoulement” (Artikel 6, stk.1 og 2).

Direktivets værktøjer inkluderer i perioden hvor beskyttelse er nødvendig, en tilnærmelsesvis harmonisering af rettigheder for modtagere af midlertidig beskyttelse, hvilket inkluderer en opholdstilladelse (første omgang i 1 år, derefter kan det forlænges i to gange 6 måneder, og derefter igen i op til 1 år) (Artikel 4, stk.1 og 2). De inkluderer også adgang til arbejde og erhvervspraktik (Artikel 12), til bolig (Artikel 13.1), velfærdsydelse og lægehjælp (Artikel 13.2). Direktivet har særlige provisioner for uledsagede mindreårige, og mennesker der har gennemgået særligt traumatiske oplevelser (Artikel 13.4).

Personer under 18 år med midlertidig beskyttelse gives adgang til uddannelse (Artikel 14.1), men medlemslande kan bestemme denne adgang kun er til det offentlige uddannelsessystem. Medlemsstater kan beslutte også at give adgang til uddannelse til voksne (Artikel 14.2). Der kan også gives adgang til visse former for familiesammenførelse med ægtefæller og andre nære pårørende (Artikel 15), og garanti for adgang til normale asylprocedurer på et senere tidspunkt.

Amnesty opfordrer den danske regering til at arbejde for aktiveringen af Direktivet for midlertidig beskyttelse, for derigennem at skabe sikre flugtruter, ordnet modtagelse, internationalt og solidarisk samarbejde og bæredygtig og ikke-diskriminerende beskyttelse for folk med behov.



Amnesty International, 1.marts 2022.