



Udlændinge og Integrationsministeriet

AMNESTY  
INTERNATIONAL  
DANSK AFDELINGGammeltorv 8, 5.sal  
1457 København K.T: 33456565  
F: 33456566København,  
d.14.marts 2022**Amnesty International høringsvar til lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (L145)**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail om morgenen den 14. februar 2022 sendt forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine, i høring. Amnesty International takker for denne mulighed, men beklager stærkt at tidsfristen for kommentarer til de over 100 siders lovforslag endnu en gang er ekstremt kort, nemlig kl. 9 om morgenen den 15. februar.

L 145 vil være afgørende for dansk modtage- og beskyttelsesindsats de næste år, og adresserer samtidig en af de største fordrivelseskriser i flere årtier i Europa. Dette burde foranledige at der blev givet mulighed for grundige høringsvar med henblik på at skabe de bedst mulige lovgivningsmæssige rammer for denne indsats. I stedet underminerer høringsfristen på mindre end en dag, hvilket kun begrundes med "den helt ekstraordinære situation, som er baggrunden for fremsættelsen af forslaget" helt åbenlyst civilsamfundets mulighed for at give ministeriet et kvalificeret input. Amnesty International beklager derfor den korte høringsfrist.

**Kontekst og generelle bemærkninger til lovforslaget:**

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. Amnesty International har gennem dets Crisis Evidence Lab, samt researchere, dokumenteret og verificeret adskillige angreb på hospitaler, blogblokke, børnehaver og skoler,<sup>1</sup> samt identificeret hvilken ammunition og våbentyper, der er blevet brugt.<sup>2</sup> Amnesty International anfører, at disse angreb kan være ulovlige ifølge folkeretten, at det på ingen

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

<sup>2</sup> <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/02/russian-military-commits-indiscriminate-attacks-during-the-invasion-of-ukraine/>



måde kan retfærdiggøres at kaste klyngebomber i et befolket område, og at sådanne angreb derfor må undersøges som mulige krigsforbrydelser. Amnesty International anser Ruslands invasion af Ukraine som en klar overtrædelse af FN-Pagten og en angrebskrig, hvilket er en forbrydelse ifølge folkeretten, jævnfør Rom-statutten artikel 8 bis(1). Amnesty International bifalder også at anklageren ved FNs Krigsforbryderdomstol har annonceret at iværksætte en undersøgelse af krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden i Ukraine.<sup>3</sup>

UNHCR estimerede den 13.marts 2022, at 2,8 millioner mennesker er blevet fordrevet fra Ukraine siden krigens start den 24.februar 2022, hvilket gør fordrivelsen til en af de største i nyere europæisk historie. I takt med den russiske fremrykning er denne massefordrivelse sket fra de østlige og sydlige egne, med retning mod Ukraines vestlige grænser. I Amnesty Internationals bemærkninger af den 1. marts 2022 til regeringens samlenotat<sup>4</sup> forklares det, hvorledes denne fordrivelse sker oveni et behov for akut nødhjælp blandt 3 millioner mennesker, samt flere allerede eksisterende fordrivelses-dynamikker i landet. Dels af ukrainere efter den russiske annektering af Krim-halvøen i 2014, men også af folk efter Talibans overtagelse af Afghanistan, samt flere andre fordrivelseskriser.<sup>5</sup> Ved Ukraines nabolande var situationen den 13.marts 2022 at Polen havde modtaget 1,720,227 millioner mennesker, Ungarn 255,291, Slovakiet 205,862, Rusland 131,365, Moldova 106,994, og Belarus 1,226 mennesker.<sup>6</sup>

Mens Polen allerede huser op til 2 millioner ukrainere, hvoraf en million ankom efter Ruslands 2014-annektering af Krim-halvøen, er der per den 14.marts 2022 registreret 1,575 ukrainske asylansøgere i Danmark siden den russiske invasion. Tallene for fordrivelsen til Ukraines nabolande indikerer, at fordrivelseskrisen og det deraf afledte behov for humanitære indsatser, samt for koordinering af europæiske modtagelse og beskyttelse af de fordrevne er ekstremt nødvendige.

På europæisk plan er Direktivet for midlertidig beskyttelse, der blev skabt i 2001 under krigen i det tidligere Jugoslavien, men aldrig før er blevet brugt, et værktøj, der skal sikre at stater kan yde midlertidig beskyttelse i tilfælde af såkaldt "massetilstrømning," uden at deres asylsystemer af den grund bryder sammen. Direktivet omhandler derved ikke tildelingen af asyl, men kun opholdsgrundlag for midlertidig beskyttelse.

---

<sup>3</sup> <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/russia-ukraine-invasion-of-ukraine-is-an-act-of-aggression-and-human-rights-catastrophe/>

<sup>4</sup> <https://amnesty.dk/wp-content/uploads/2022/03/SPAIS-Hoeringssvar-1.3.2022.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.unhcr.org/ukraine.html>

<sup>6</sup> <http://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>



Det nærværende lovforslag L 145, oversendt fra ministeriet, er designet til at sætte rammerne for at den danske regering kan tildele personer, der er fordrevet fra Ukraine en midlertidig opholdstilladelse. L 145 følger efter at Europakommissionen efter et ekstraordinært møde for Ministerrådet for retlige og indre anliggender (RIA) den 27. februar 2022 udfærdigede et forslag sendt den 2.marts 2022, som anbefalede RIA at aktivere Direktivet om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF). Dette blev gjort ud fra en betragtning om at fordrivelsen fra Ukraine udgør en massetilstrømning af fordrevne personer til EU's ydre grænser.

Inden disse forhandlinger anmodede Udlændinge- og Integrationsministeriet ved e-mail medlemmerne af Specialudvalget for Asyl og Indvandringssamarbejde (SPAIS) at udarbejde bemærkninger til et samlenotat som regeringen ville referere til under RIA-mødet d.3-4.marts. Amnesty International udarbejdede derfor en række bemærkninger, hvor vi blandt andet understregede, at alle med et akut beskyttelsesbehov skulle have mulighed for at flygte til et sikkert sted, at fordrivelsen fra Ukraine skulle adresseres med pragmatiske og realistiske politiske værktøjer, der blandt andet skulle skabe sikre flugtruter, samt solidaritet og omfordeling blandt de lande, der modtager fordrevne mennesker, således at der ikke skabes flaskehalse i flygtningemodtagelsen. Amnesty International anbefalede desuden, at der ikke diskrimineres mellem fordrevne mennesker på baggrund af race, etniske, religiøse eller politiske tilhørsforhold, således at alles menneskerettigheder vægtes lige højt. Derfor opfordrede Amnesty International den danske regering til at indgå i et meningsfyldt og forpligtende samarbejde med andre EU-medlemslande om at yde midlertidig beskyttelse og omfordeling, at regeringen arbejdede for at Direktivet for midlertidig beskyttelse blev vedtaget på Rådsmødet den 3-4.marts, samt at regeringen tiltrådte Direktivet via en mellemstatslig aftale.<sup>7</sup>

På det planlagte RIA-rådsmøde den 3-4.marts 2022 besluttede medlemslandenes ministre efter forhandlinger, der reviderede aspekter af Kommissionens anbefaling, enstemmigt at aktivere Direktivet via en gennemførselsafgørelse den 4.marts 2022 (EU 2022/382). Regeringen havde forud for Rådsmødet allerede noteret, at forslaget var i overensstemmelse med nærhedsprincippet, samt at Rådsafgørelsen ville være omfattet af det danske retsforbehold, hvorfor Direktivet ikke isoleret set ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Samtidig forbereder nærværende lovforslag dog, som anbefalet af Amnesty International, at den danske regering implementerer en form for midlertidig beskyttelse for fordrevne fra Ukraine, der med lovforslagets formulering "indeholder væsentlige lighedspunkter til direktivet og Rådets gennemførselsafgørelse".

### **Specifikke kommentarer til lovforslaget:**

---

<sup>7</sup> <https://amnesty.dk/wp-content/uploads/2022/03/SPAIS-Hoeringssvar-1.3.2022.pdf>



Amnesty International bemærker, at særloven anviser en række positive tiltag for folk der er fordrevne fra Ukraine, inklusiv muligheden for at bo udenfor centre, få adgang til undervisning, arbejde og uddannelse under deres ophold. Myndighederne skal også sikre kort sagsbehandlingstid, og siger at der efter den 17.marts 2024 vil være mulighed for alle ukrainere at søge om asyl. Derudover lægger loven op til undervisning i kommunale folkeskoler, samt for muligheden for modersmålsundervisning.

Overordnet set hilser Amnesty International det yderst velkomment, at regeringen med dette lovforslag lægger op til at yde hjælp til nogle af de fordrevne fra Ukraine, samt påtænker at sikre dem en række rettigheder, og en værdig og tryk eksistens under deres midlertidige ophold i Danmark. Vi er dog af den overbevisning, at alle asylansøgere og flygtninge bør have adgang til de samme rettigheder i Danmark, jf. princippet om ikke-diskrimination. Derfor bør tilgangen overfor ukrainerne være en løftestang for andre grupper asylansøgere og flygtninge, så disse tildeles flere rettigheder og muligheder under deres ophold i Danmark.

Samtidig er det værd at bemærke at behovet for en særlov for ukrainere også er opstået fordi det danske asylsystem administreres så restriktivt, at fordrevne fra Ukraine for nuværende formentlig ikke vil kunne få beskyttelse i Danmark, hverken under Udlændingelovens §7.1, §7.2, eller under §7.3. Derudover vil den nye midlertidighed, der er indført selv for folk der er blevet tildelt asyl, også skabe udfordringer hvis konflikten i Ukraine ikke stabiliseres indenfor et par år. Nøjagtigt som den gør i forbindelse med folk der er flygtet fra en række andre humanitære kriser. Eksempelvis som vi har set med flygtninge fra Syrien, som ikke kan vende tilbage i sikkerhed, og hvor vi længe har opfordret den danske regering til at styrke deres rettigheder.

Regeringen lægger sig med særloven op ad direktivet for midlertidig beskyttelse, men det er også den eneste måde hvorved den vil kunne følge op på de mange politiske tilkendegivelser om solidaritet med ukrainske flygtninge.

***Amnesty International hilser initiativet med at yde midlertidig beskyttelse til nogle af de fordrevne fra Ukraine velkomment, men påpeger at særlove for enkelte grupper på flugt ikke adresserer de grundlæggende problemer i dansk asylpraksis, og anbefaler derfor regeringen at gentænke systemet som trygt, sikkert og værdigt for alle.***

I Amnesty International understreger vi vigtigheden af at lovindgreb, inklusiv det danske, til at sikre, at midlertidig beskyttelse er tilgængelig for alle fordrevne fra Ukraine, uanset statsborgerskab eller andre sociale tilhørsforhold.<sup>8</sup> Kommissionens oprindelige forslag inkluderede ukrainske statsborgere, statsborgere fra tredjelande, eller statsløse med lovligt ophold i Ukraine, samt

---

<sup>8</sup> <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/eu-temporary-protection-is-needed-for-everyone-fleeing-ukraine/>



familiemedlemmer til disse to kategorier, alle fordrevne efter den 24.februar 2022.

Ved RIA-mødet den 3-4.marts resulterede forhandlingerne mellem medlemslandenes ministre og Kommissionen i at kategorierne af mennesker omfattet af direktivet blev indskrænket. Gennemførelsesafgørelse EU 2022/382 definerer således målgrupperne som: ukrainske statsborgere, ikke-ukrainske statsborgere som havde fået tildelt flygtningestatus eller tilsvarende beskyttelse i Ukraine, samt familiemedlemmer til disse personer, alle fordrevne i Ukraine efter den 24.februar 2022.

Til trods for at den danske regering grundet retsforbeholdet ikke er bundet af RIAs gennemførelsesafgørelse følger den danske særlov L 145 heller ikke Kommissionens oprindelige definition af, hvem der kan tildeles midlertidig opholdstilladelse. Og når det kommer til lovforslagets §1 stk. 2 ses det at definitionen indsnævres yderligere, fordi særlovens paragraf - modsat RIA-afgørelsen - ekskluderer tredjelandsborgere med permanent opholdstilladelse, som siden 24.februar er blevet fordrevet fra Ukraine, fra at opnå midlertidig beskyttelse i Danmark. Dette fravalg indebærer derfor helt konkret at hundrede tusinder af udenlandske studerende, migrantarbejdere samt asylansøgere umiddelbart afskæres fra midlertidig beskyttelse i Europa. Det er særlig problematisk især for de tredjelandsborgere, af forskellige årsager, ikke kan vende tilbage til deres oprindelseslande – eller især statsløse, der ikke har noget land at vende tilbage til.

Selvom særloven, og Direktivet, i første omgang handler om at yde beskyttelse for folk på flugt, er en lige så væsentlig del af dets funktion også aflastningen af asylsystemerne i EU's medlemslande. I Europa véd vi fra erfaring at pludselig masseflugt og fordrivelse alt for ofte har ledt til sammenbrud i asylsagsbehandling, samt til spekulation og konflikter mellem EU-medlemslande, der forsøger på at undgå at modtage eller tage ansvar for folk på flugt. Ved at ekskludere flere hundredetusinder af tredjelandsborgere fra at kunne opnå midlertidig beskyttelse vil den danske regering ikke blot gøre sig skyldig i forskelsbehandling, men risikerer også asylsystemet sættes under unødigt pres, med forsinkelser og overtrådte menneskerettigheder til følge.

***Amnesty International finder det stærkt kritisabelt at særloven ekskluderer langt størstedelen af tredjelandsborgere, inklusiv statsløse, der er fordrevet fra Ukraine, fra at opnå midlertidig beskyttelse. Der mindes om at midlertidig beskyttelse er en pragmatisk måde at imødegå pludselig massefordrivelse på en måde, der sikrer fordrevne en række minimumsrettigheder.***

Særloven går ikke nærmere ind i måderne hvorved folk, der er fordrevne fra Ukraine ankommer til Danmark, eller hvordan de huses i de forskellige kommuner. Den store vilje til at yde beskyttelse har betydet, at mange borgere fra Danmark og andre europæiske lande henter fordrevne fra Ukraine på eget initiativ. Polske civilsamfundsorganisationer melder om mange sager med forsvundne børn og en stigende risiko for seksuelle overgreb og udnyttelse ved



grænseovergangene fra Ukraine.<sup>9</sup> Der meldes også om kvinder, der tilbydes penge og arbejde i Polen, men hvis dokumenter tilbageholdes af privatpersoner, som derefter afpresser kvinderne. UNICEF har oprettet en række såkaldte Blue Dot safe spaces ved nabolandenes grænseovergange til Ukraine, hvor der især er fokus på at tilbyde hjælp til mindreårige der ankommer uledsaget.<sup>10</sup> I denne situation er det afgørende at de enkelte lande træder til og er med til løfte ansvaret for en ordnet, sikker og tryk evakuering af fordrevne, og især de mest sårbare grupper, fra Ukraine og dets grænseregioner. Når folk ankommer til privat indkvartering i Danmark sker det dog oftest uden central koordinering, eller erfaring og ballast i at håndtere akutte psykosociale kriser. Idet det langt fra er alle der vil søge om asyl, er der mange der stræber efter privat indkvartering. Hvis koordineringen og forberedelsen ikke fungerer, kan dette dog betyde at fordrevne enlige, børn eller familier sendes rundt mellem familier via grupper på sociale medier.<sup>11</sup> Der anvises heller ikke retningslinjer for en samlet psykosocial screening, inklusiv torturudredning for potentielle torturoverlevende. Derudover vil mange af de ankomne være ekstremt sårbare, hvilket i sig selv skaber et behov for at sundhedsydelser koordineres fremadrettet.

***Amnesty International anbefaler derfor at der fra myndighedernes side udvikles en overordnet styring af evakuering, forberedelse, information og koordineringen af den private indkvartering af fordrevne fra Ukraine.***

Lovforslagets §28, stk. 3, siger at Udlændingestyrelsens afgørelser om afslag på opholdstilladelser, samt afgørelser om inddragelser af samme kan appelleres ved klageadgang til Udlændingenævnet med en frist på 8 uger. Amnesty International anfører dog til dette at der allerede i dag er væsentlig forsinkelse i netop klageadgangen til Udlændingenævnet. Folketingets Ombudsmand fandt i en undersøgelse i første halvår af 2020, at ca.50% af de afsluttede sager havde en sagsbehandlingstid på mellem 1 og 2 år, mens ca. 2% af sagerne havde en sagsbehandlingstid på mellem 2 og 3 år. Samtidig steg antallet af verserende sager ned Nævnet også med ca.25% mellem 1.januar 2019 og d.30.juni 2020.<sup>12</sup>

Særlovens §28, stk. derfor risikerer derfor ikke at kunne blive realiseret indenfor den periode hvor folk fordrevet fra Ukraine ifølge loven kan få ophold. Alternativet vil forsøget på at realisere den korte tidsfrist for folk der falder under særloven indebære endnu større forsinkelser i sager der vedrører alle andre

---

<sup>9</sup> <https://www.theguardian.com/global-development/2022/mar/12/children-going-missing-amid-chaos-at-ukraine-border-report-aid-groups-refugees>

<sup>10</sup> <https://www.unicefusa.org/stories/unicef-blue-dots-providing-critical-support-refugees-ukraine/39605>

<sup>11</sup> <https://politiken.dk/indland/politik/art8663599/»Vi-gjorde-os-nogle-erfaringer-som-jeg-er-bekymret-over-at-vi-slet-ikke-snakker-om«>

<sup>12</sup> [https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/stigende\\_sagsbehandlings-tider\\_i\\_udlaendingenaevnet/udtalelse/](https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/stigende_sagsbehandlings-tider_i_udlaendingenaevnet/udtalelse/)



end folk persongrupperne der er fordrevet fra Ukraine. Dette vil være stærkt kritisabelt.

***Amnesty International anbefaler derfor at myndigheder afsætter ressourcer til at nedbringe sagsbehandlingstiden i Udlændingenævnet for alle grupper, uden forskelsbehandling.***

Af lovforslaget fremgår det at en stor del af udgifterne i 2022 vil blive finansieret via §6.3 Bistand til udviklingslandene, og at udgifterne for 2023 ligeledes vil blive indarbejdet i den samlede ramme for §6.3 Bistand til udviklingslande på regeringens forslag til finanslov for 2023.<sup>13</sup> Amnesty International finder at finansieringen af fordrevne fra Ukraine med penge fra den eksisterende udviklingsbistand er bekymrende, især når man påtænker det store eksisterende behov for at adressere store humanitære kriser, såsom Afghanistan eller Yemen. Derudover er finansieret udregnet for modtagelsen af 20.000 fordrevne, men dette tal kan meget hurtigt stige.

***Amnesty International anbefaler at regeringen ikke finansierer modtagelsen af fordrevne fra Ukraine med udviklingsbistand, der ellers skulle bruges til at afhjælpe massive humanitære kriser i verden.***

Amnesty International, 15.marts 2022.

---

<sup>13</sup> <https://politiken.dk/indland/art8669013/Udgifter-til-ukrainske-flygtninge-går-fra-hjælpen-til-verdens-fattigste>