



København, den 14. august 2023

## **AMNESTY INTERNATIONALS BEMÆRKNINGER TIL FORLÆNGELSE AF AFGHANISTAN-SÆRLOVEN**

Udlændinge-og Integrationsministeriet har ved e-mail den 10. juli 2023 anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til udkast til forlængelse af Afghanistan-særloven.

Med den oprindelige særlov sikrede man en helt særlig og to-årig opholdstilladelse til de personer, som havde bidraget til den danske indsats i Afghanistan, og som Danmark havde et særligt ansvar for. Som det fremgår af lovforslaget, udløber de første opholdstilladelser efter særloven i slutningen af 2023.

Ifølge Udlændinge-og Integrationsministeriet bør særloven forlænges, så særligt de personer, der alene har en opholdstilladelse efter særloven, fortsat har mulighed for at indgå aktivt i det danske samfund fremfor at blive henvist til at opholde sig på et udrejsecenter. Samtidig understreger regeringen, at den vil bevare princippet om midlertidighed og holde fast i, at en opholdstilladelse efter særloven netop er særlig og midlertidig. Det foreslås derfor, at loven forlænges i en periode frem til den 1. december 2025 og herefter automatisk ophæves. Derudover meddeles det, at der i perioden frem mod den 1. december 2025 vil være mulighed for, at personer, der har opholdstilladelse efter særloven, kan søge om opholdstilladelse efter blandt andet udlændingelovens regler og hermed kan skabe sig et andet opholdsgrundlag inden december 2025.

Derudover kan der efter ansøgning meddeles opholdstilladelse til én ægtefælle, én fast samlever eller et mindreårigt barn, men opholdstilladelsen kan ikke meddeles, hvis den pågældende ægtefælle eller faste samlever er mindreårig.

### **Amnesty Internationals overordnede bemærkninger til ovenstående:**

Amnesty er generelt set bekymret over vedtagelsen af særlove, da de kan give en svagere retsstilling for en bestemt gruppe af flygtninge. Amnesty International vil gerne understrege, at alle flygtninge i Danmark bør behandles ligeligt, værdigt og retfærdigt uanset deres nationalitet, race, køn, sproglige eller anden herkomst - i fuld overensstemmelse med ikke-diskriminationsprincippet. Der bør gælde den samme sagsbehandlingstid, og der bør være den samme adgang til rettigheder i Danmark, herunder adgang til arbejdsmarkedet, uddannelse med videre.

Særlovens tidsbegrænsede karakter, og at der ikke lægges op til, at særloven kan forlænges, finder vi problematisk ud fra et menneskeretligt synspunkt.

I nedenstående afsnit vil vi gøre rede for vores analyse af særloven og forlængelsen af denne:

### **Beskyttelsesbehovet for afghanske flygtninge:**

Asylansøgere fra Afghanistan har et reelt beskyttelsesbehov, hvilket heldigvis også bliver anerkendt i Danmark. De fleste afghanske asylansøgere kan opnå beskyttelse efter udlændingelovens paragraf 7. En opgørelse fra Udlændinge- og integrationsministeriet fra den 1. januar 2019 til og med den 30. april 2023 viser således, at anerkendelsesprocenten for afghanske asylansøgere i Udlændingestyrelsen er på 98 procent, hvor den kun lå på tre procent i 2021. Dette skal formentlig forklares ud fra den praksisændring i januar 2023, hvor afghanske piger og kvinder automatisk får asyl efter udlændingelovens paragraf 7, stk. 1 – alene på baggrund af deres køn. Amnesty International mener, at flygtninge fra Afghanistan ikke bør have deres sager behandlet under en særlov, men i stedet få tildelt beskyttelse efter udlændingelovens paragraf 7, stk. 1 eller 2. Dette vil give afghanerne en større sikkerhed for, at deres beskyttelse ikke ophører om to år. Vi vurderer, at der desværre ikke er udsigt til en forbedret menneskeretlig situation i Afghanistan- snarere tværtimod.

Amnesty International har omfattende dokumentation for, hvordan en lang række menneskerettigheder er blevet krænket for afghanere - især piger og kvinder<sup>1</sup>. I en af vores seneste analyser fra maj 2023 har vi beskrevet, hvordan afghanske piger og kvinder betragtes som andenrangsborgere og systematisk bliver diskrimineret og ekskluderet fra det afghanske samfund. Afghanske kvinder og pigers har ikke ret til ytrings-forsamlings-forenings- og bevægelsesfrihed, ret til at kunne uddanne sig, deltage politisk eller arbejde i offentlige og private erhverv. Derudover vurderer vi, at Talibans systematiske og omfattende brug af fængslinger, tortur, mishandling, tvungne forsvindinger og kønsbaseret forfølgelse over for piger og kvinder formentlig svarer til forbrydelser mod menneskeheden under artikel 7 af Den Internationale Straffedomstols (ICC's) Rom Statut. Derfor er det indlysende, at afghanere – især piger og kvinder har krav på beskyttelse.

Det er selvfølgelig vigtigt, at de afghanere, der har opnået beskyttelse i Danmark under særloven, fortsat kan opholde sig i sikkerhed her i landet. Desværre ser det ikke ud til, at forholdene i Afghanistan er synderligt forbedrede om to år. Den danske regering er ansvarlig for, at afghanske flygtninge i Danmark ikke bliver sendt tilbage til død, tortur eller mishandling. Afghanere, der har fået beskyttelse under særloven, risikerer at blive udsat for et unødvendigt pres og frygt for, at de vil blive sendt tilbage til Afghanistan om to år. Vi finder, at det er problematisk, at afghanerne har en udløbsdato for deres ophold i Danmark – særligt i en situation, hvor forholdene i Afghanistan kun ser ud til at blive forværret.

**Amnesty International mener, at flygtninge fra Afghanistan, ikke bør have deres sager behandlet under en særlov, men i stedet skal have beskyttelse efter udlændingelovens paragraf 7, stk. 1 eller 2.**

---

<sup>1</sup> Se især Amnesty International og ICJ, maj 2023: [Afghanistan: The Taliban's war on women: The crime against humanity of gender persecution in Afghanistan og Amnesty International, juli 2022: Afghanistan: Death in slow motion: Women and girls under Taliban rule - Amnesty International](#)

## **Danmark bør beskytte flere afghanere:**

Amnesty International har løbende dokumenteret, hvordan Afghanistanens nabo-lande har lukket deres grænser for afghanske flygtninge, og hvordan mennesker på flugt fra Afghanistan er blevet skudt, mishandlet eller sendt tilbage til forfølgelse. I august 2022 dokumenterede vi eksempelvis, hvordan afghanske flygtninge mistede livet eller blev mishandlet under flugten til Iran og Tyrkiet <sup>2</sup>.

Vores organisation modtager løbende anmodninger fra desperate afghanske menneskerettighedsforkæmpere, der er i særlige risici. Amnesty International har efter Talibans magtovertagelse været med til at sikre, at over 100 menneskerettighedsforkæmpere, journalister, advokater, kvindelige aktivister er blevet hjulpet ud af Afghanistan og i sikkerhed i lande som Canada, Irland, New Zealand Sverige, Spanien og Tyskland.

Vi har løbende opfordret den danske regering til at hjælpe flere afghanere end de omkring 900 personer, der blev evakueret i efteråret 2021 – især hvis de har haft en særlig tilknytning til Danmark.

**Amnesty International opfordrer den danske regering til, at afghanere kan søge beskyttelse i Danmark fra Afghanistan.**

## **Midlertidighed og ligeværd i dansk flygtningebeskyttelse**

Vi hilser det velkomment, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ønsker at forlænge særloven, så særligt de personer, der alene har en opholdstilladelse efter særloven, fortsat har mulighed for at indgå aktivt i det danske samfund fremfor at blive henvist til at opholde sig på et udrejsecenter. Amnesty International har løbende gjort de danske udlændinge- og integrationsministre opmærksom på, at afghanere ikke skal bo på nedbrydende udrejsecentre. Vi indsamlede eksempelvis underskrifter fra over 27.000 danskere, som vi overleverede til Mattias Tesfaye i september 2021 med krav om, at afghanere ikke skulle bo på udrejsecentre <sup>3</sup>.

Derudover har vi løbende argumenteret for, at alle flygtninge i Danmark så tidligt som muligt bør have adgang til det danske arbejdsmarked, uddannelsesmuligheder med videre. Desværre har vi indsigt i, at en række af de cirka 900 afghanere som blev evakueret til Danmark, efterfølgende er udrejst til øvrige lande såsom Canada og USA, fordi de ikke kunne få lov til at arbejde og bruge deres kompetencer i Danmark, hvor de sad i op til otte måneder på et af de danske asylcentre uden at kende deres videre skæbne. Modsat de ukrainske flygtninge, som allerede efter få dage

---

<sup>2</sup> [Afghanistan: "They don't treat us like humans": Unlawful returns of Afghans from Turkey and Iran - Amnesty International](#)

<sup>3</sup> [27.000 danskere til Tesfaye: Afghanere skal ikke bo på udrejsecentre - \(amnesty.dk\)](#)

var ude af de danske asylcentre og kunne være en del af det danske samfund. Prioriteringen af de over 19.000 ukrainske flygtninge, der ankom i foråret 2022 betød endvidere, at andre asylansøgere og flygtninge fik deres sager nedprioriteret, og at sagsbehandlingstiden for en stor gruppe personer blev forlænget<sup>4</sup>. Amnesty International har løbende opfordret til, at den danske regering behandler asylansøgere og flygtninge ligeværdigt i Danmark uanset deres nationalitet, køn, race eller anden herkomst. Vi mener, at tilgangen over for ukrainere bør være en løftestang for andre grupper af asylansøgere og flygtninge, så disse tildeles flere rettigheder og muligheder under deres ophold i Danmark når det kommer til adgang til bolig, skole, uddannelse og arbejde. Vi mener også, at der bør være en ensartet og gennemsigtig sagsbehandlingstid, uagtet hvor asylansøgere og flygtninge kommer fra<sup>5</sup>.

I lovforslaget understreges det, at regeringen vil bevare princippet om midlertidighed og holde fast i, at en opholdstilladelse efter særloven netop er særlig og midlertidig. Amnesty International er meget bekymret over, at de afghanske flygtninge fastholdes i midlertidighed. Derudover har vi erfaret, blandt andet på et møde i Udlændingestyrelsen i foråret 2023, at den tid, hvor en person har boet i Danmark med opholdstilladelse under særloven, ikke tæller ikke med i regnskabet for permanent ophold, hvilket også gælder for Ukraine-særloven. Vi opfordrer til, at reglerne for permanent ophold ændres. Vi har løbende understreget, at vi finder det fremherskende fokus på midlertidighed i dansk flygtningebeskyttelse yderst problematisk.

Allerede i et hørings svar fra januar 2019 ytrede vi i Amnesty International denne bekymring i forbindelse med lovforslag L 140, også kendt som 'Paradigmeskiftet'<sup>6</sup>. Vi har i 2022 i samarbejde med otte andre civilsamfundsorganisationer udgivet et positionspapir, hvori det beskrives, hvordan midlertidighedspolitikken påvirker flygtninge yderst negativt<sup>7</sup>. Fra forskning på området ved vi, at dette fokus på midlertidighed er nedbrydende, da den påvirker og lægger pres på den enkelte flygtning. Derudover har det også en dårlig effekt på integrationsprocesser og dansk erhvervsliv, hvilket blev belyst indgående på en konference på Christiansborg den 10. maj 2023, som vi afholdt i samarbejde med otte civilsamfundsorganisationer<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> [UUI, Alm.del - 2021-22 - Bilag 83: Orientering om konsekvenser for bl.a. sagsbehandlingstiderne på Udlændinge- og Integrationsministeriets område som følge af prioritering af Ukraine-relaterede opgaver, fra udlændinge- og integrationsministeren / Folketinget \(ft.dk\)](#)

<sup>5</sup> [Brev til Kaare Dybvad Bek \(amnesty.dk\)](#)

<sup>6</sup> <https://amnesty.dk/wp-content/uploads/media/5225/l-140-midlertidigt-ophold-mv.pdf>

<sup>7</sup> <https://amnesty.dk/wp-content/uploads/2022/06/Positionspapir.pdf>

<sup>8</sup> <https://amnesty.dk/vaer-med/tilmelding-til-konference/>; <https://www.dignity.dk/nyheder/konference-midlertidighed-i-asylpolitikken-skaber-frygt-hos-flygtninge/>. Oplæg ved bl.a. professor i jura ved Aarhus Universitet Jens Vedsted-Hansen, lektor ved VIA University College Stinne Østergaard Poulsen, Head of People and Culture ved Sanistål Svend Pedersen.

Amnesty International mener, at alle asylansøgere og flygtninge i Danmark skal behandles ligeligt. Det skal være nemmere for flygtninge at opnå permanent opholdstilladelse. Al den tid, hvor flygtninge i Danmark har boet under særloven, skal tælle med i regnskabet for permanent ophold. Som vi gennemgår i vores positionspapir,<sup>9</sup> foreslår vi, at det skal være muligt for alle flygtninge at opnå permanent opholdstilladelse efter tre til fem år i Danmark.

### **Særloven kan ikke forlænges yderligere**

Det fremgår af lovforslaget, at særloven vil gælde frem til den 1. december 2025 og herefter ophæves automatisk. Derudover kan personer, der har opholdstilladelse efter særloven, søge om opholdstilladelse efter blandt andet udlændingelovens regler og hermed kan skabe sig et andet opholdsgrundlag inden december 2025.

Vi finder det problematisk, hvis særloven ikke vil kunne forlænges yderligere, og afghanere således risikerer at blive sendt tilbage til Afghanistan i slutningen af 2025, hvor forholdene i dette land sandsynligvis ikke er blevet forbedret.

**Amnesty International opfordrer regeringen til at prioritere, at afghanere med opholdsgrundlag under særloven, bliver oplyst og informeret om deres muligheder for blandt andet at kunne søge om asyl i Danmark under udlændingelovens paragraffer. Det er vigtigt, at vejledninger, informationsmateriale og ansøgningskemaer udgives på dari og pashtu.**

### **Amnesty International overordnede anbefaling:**

- Det er helt centralt, at afghanske flygtninge i Danmark fortsat får beskyttelse i Danmark. Vi mener, at afghanerne opfylder kriterierne for beskyttelse efter udlændingens paragraf 7 stk.1 eller 2, og at der hermed ikke er behov for en særlov og forlængelse af denne. Når det er sagt, er det vigtigste for Amnesty International, at afghanske flygtninge fortsat bliver beskyttet i Danmark og ikke har udsigt til at blive sendt til Afghanistan i de kommende år.

Forhåbentlig vil ovennævnte kommentarer indgå i de videre drøftelser og forhandlinger om lovforslaget. Vi står naturligvis til rådighed for eventuelle kommentarer og uddybning.

**Amnesty International, 14. august 2023**

---

<sup>9</sup> [Positionsrapport.pdf \(amnesty.dk\)](#)