

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk), [bj@uim.dk](mailto:bj@uim.dk) og [jeda@uim.dk](mailto:jeda@uim.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTION@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 22/00762-2

15. MARTS 2022

## **HØRING OVER FORSLAG TIL LOV OM MIDLERTIDIG OPHOLDSTILLADELSE TIL PERSONER, DER ER FORDREVET FRA UKRAINE**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 14. marts 2022 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine, med frist den 15. marts kl. 9. Det betyder, at vores bemærkninger ikke nødvendigvis er fuldt udtømmende.

Instituttet bemærker, at lovforslaget er blevet sendt i høring samtidig med fremsættelsen den 14. marts 2022.

Instituttet har enkelte bemærkninger til lovforslaget.

### **INDLEDNING**

På få uger har knap tre millioner mennesker i hast måttet forlade Ukraine, der befinder sig i en historisk humanitær krise. En sådan situation fordrer, at det internationale samfund står sammen og udviser den solidaritet, der er nødvendig for at give beskyttelse til disse mennesker, der har været nødtvunget til at forlade deres land.

Institut for Menneskerettigheder hilsner derfor velkommen, at EU har valgt at aktivere rådets direktiv om midlertidig beskyttelse, og at Danmark følger op med lovgivning, der ligeledes giver mulighed for, at fordrevne personer fra krigen i Ukraine kan opnå midlertidig beskyttelse i Danmark, herunder umiddelbart få adgang til det danske samfund.

For at opnå harmoniserede rettigheder i hele EU, der sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, er det hensigtsmæssigt at Danmark som udgangspunkt ligger sig på samme niveau fsva. beskyttelse og rettigheder som det øvrige Europa.

## **KORT OM LOVFORSLAGETS INDHOLD**

Det foreslås med lovforslaget at indføre en særlov for Ukrainiske statsborgere med tidligere bopæl i landet, som er udrejst af Ukraine tidligst den 24. februar 2022 og udlændinge, som senest den 24. februar 2022 var anerkendt flygtninge og som senest er udrejst af Ukraine samme dato eller senere (forslagets § 1). Dertil kan der efter lovens § 2 meddeles opholdstilladelse til en række familiemedlemmer og personer, som hovedpersonen efter § 1 for eksempel har forsørget, hvis den forudsatte relation bestod den 24. februar 2022. Derudover kan ukrainske statsborgere og flygtninge fra Ukraine tillige meddeles opholdstilladelse, hvis de opholdt sig eller havde opholdstilladelse i Danmark den 24. februar 2022.

Efter loven § 3, er opholdstilladelsen tidsbegrænset til den 17. marts 2024, men kan forlænges indtil den 17. marts 2025.

Ifølge ministeriet, er formålet med loven blandt andet at undgå at det danske asylsystem kommer under så stort et pres, at det ikke kan følge med, som vil medføre en væsentlig ulempe for både ukrainerne og andre personer, der søger om beskyttelse. Det understreges dog i lovforslaget, at personer med opholdstilladelse efter særloven ikke afskæres fra at søge om asyl (lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 1.1).

## **INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER**

Som ministeriet også henviser til i lovforslaget, fremsatte EU-Kommissionen den 2. marts 2022 et forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine i henhold til artikel 5 i Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne med hensyn til modtagelse af disse personer og følgerne heraf (direktivet om midlertidig beskyttelse). Rådets gennemførelsesafgørelse blev vedtaget den 4. marts 2022.

Som følge af retsforbeholdet er Danmark hverken bundet af direktivet eller af gennemførelsesafgørelsen.

Instituttet har imidlertid en række bemærkninger om rækkevidden af den danske særlov sammenlignet med EU-direktivet og gennemførelsesafgørelsen, herunder særligt i forhold til persongruppen, som er omfattet af loven.

Instituttet bemærker, at særloven ikke beskytter personer med permanent opholdstilladelse fra Ukraine. Dermed adskiller den danske særlov sig fra EU's implementering af direktivet, hvorefter personer med permanent opholdstilladelse i Ukraine har ret til midlertidig beskyttelse, hvis disse personer ikke kan rejse hjem og har bevis for lovligt ophold i Ukraine. Medlemsstaten kan vælge at give beskyttelse til personer med permanent opholdstilladelse efter gennemførelsesafgørelsen eller efter national lovgivning.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet lader personer med permanent opholdstilladelse fra Ukraine være omfattet af særloven for at afspejle beskyttelsen efter direktivet med henblik på at sikre en lige beskyttelse af fordrevne personer fra Ukraine uanset hvilket medlemsland, der modtager disse.

Instituttet bemærker videre, at særloven ikke forholder sig til spørgsmålet om statsløse i Ukraine. Efter direktivets artikel 7 kan medlemsstaterne udvide beskyttelsen til statsløse personer med lovligt ophold i Ukraine. Instituttet bemærker hertil, at det fremgår af opgørelse fra 10. marts 2022, at der opholder sig mere end 82.000 statsløse personer i Ukraine.<sup>1</sup>

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet lader statsløse personer i Ukraine være omfattet af særloven.

Instituttet kan samtidig konstatere, at andre personer, som eksempelvis studerende, med lovligt ophold, ikke er inkluderet i særlovens persongruppe. Hvis disse personer ikke kan vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold, har de behov for beskyttelse. Efter direktivets artikel 7 er det op til medlemsstaterne, om personer med lovligt ophold i Ukraine også skal tildeles opholdstilladelse.

- Institut for Menneskerettigheder opfordrer Udlændinge- og Integrationsministeriet til at overveje at lade personer med lovligt i Ukraine, som ikke kan vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold, være omfattet af særloven.

---

<sup>1</sup> European Network on Statelessness, 10 March 2022, [https://www.statelessness.eu/updates/publications/stateless-people-and-people-risk-statelessness-forcibly-displaced-ukraine?mc\\_cid=4f3cc966c4&mc\\_eid=339b3e75ac](https://www.statelessness.eu/updates/publications/stateless-people-and-people-risk-statelessness-forcibly-displaced-ukraine?mc_cid=4f3cc966c4&mc_eid=339b3e75ac)

Instituttet bemærker videre, at det er enigt med ministeriet i, at en person, der meddeles opholdstilladelse efter særloven, tillige vil have mulighed for at søge om asyl efter udlændingeloven (lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 1).

Instituttet bemærker, at det imidlertid ikke fremgår af lovforslaget, at Udlændingestyrelsen skal vejlede om forskellen mellem at søge om asyl efter udlændingeloven og om opholdstilladelse efter særloven. Ministeriet forholder sig alene til, at Udlændingestyrelsen skal vejlede om mulighederne for at søge om asyl ved afslag efter særloven og dermed ikke hvad forskellen er på de afledte rettigheder af henholdsvis den ene og den anden lovgivning (lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.1. samt 2.5.2).

Selvom en person både kan have opholdstilladelse efter særloven og efter udlændingelovens regler om f.eks. asyl (lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.15.1.2)., vurderer instituttet at det i nogle tilfælde kan være relevant at vejlede om retsstillingen for disse personer når særloven eksempelvis udløber i marts 2024 eller marts 2025.

Instituttet henviser til forvaltningslovens § 7, stk. 1, hvorefter en myndighed har pligt til at yde vejledning og bistand til personer, som henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Det antages, at myndigheden også har en pligt til at yde vejledning, selvom myndigheden ikke er blevet bedt om det, hvis det vurderes relevant og naturligt, og hvis der er risiko for at den pågældende person f.eks. kan miste rettigheder som følge af manglende kendskab til et forhold.<sup>2</sup>

Det er efter instituttets opfattelse både relevant og naturligt for de pågældende personer, som søger om og opnår opholdstilladelse efter særloven at blive vejledt om forskellen på deres retsstilling alt efter hvilken opholdstilladelse, de får i Danmark. For eksempel er det ifølge instituttet relevant at vejlede om forskellen på retsstillingen for så vidt angår inddragelse af opholdstilladelse efter ændrede forhold i hjemlandet.

Således indeholder forslaget til særloven ikke en bestemmelse om inddragelse af opholdstilladelse ved ændrede forhold i hjemlandet,

---

<sup>2</sup> Folketingets Ombudsmand, myndighedsguiden om vejledningspligt m.m., tilgængelig på:

[https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel\\_forvaltning/vejedningspligt/](https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltning/vejedningspligt/)

mens en sådan bestemmelse gælder for personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens regler, jf. udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovforslagets bemærkninger indfører, at Udlændingestyrelsen har en pligt til at vejlede om forskellen på at søge om asyl og søge om opholdstilladelse efter særloven og de afledte rettigheder heraf.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR