

# “Ukrainerloven” i relation til EMRK art. 14, sammenholdt med art. 3 og art. 8

## “The Ukraine Act” in relation to ECHR art. 14, in combination with art. 3 and art. 8

af DITTE KIRSTEN-BORG

*Ukrainske fordrevne er omfattet af den omdiskuterede særlov 2022-03-16, nr. 324 (UKR), der giver dem nemmere og hurtigere adgang til bl.a. opholdstilladelse og familiesammenføring i Danmark. Flygtninge nyder ikke samme nemme og hurtige adgang, hvorfor specialet undersøger, om forskelsbehandlingen af de to grupper er diskrimination i strid med EMRK art. 14, sammenholdt med art. 3 og art. 8.*

*Ved vurderingen af ovenstående bliver det blandt andet undersøgt, om hjemsendelsen af ukrainske fordrevne vil være i strid med EMRK art. 3, som følge af krigen i Ukraine. Derudover bliver det vurderet, om ukrainske fordrevne og flygtninge med opholdstilladelse efter udlændingelovens (UDL) § 7, stk. 2 og stk. 3, samt de flygtninge der har fået familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1 er i sammenlignelige situationer. I det omfang der er tale om sammenlignelige situationer bliver det vurderet, om forskelsbehandlingen er proportionel og om der foreligger en legitim grund herfor. Her undersøges eksempelvis argumentet om, at Ukraine er Danmarks nærområde, at særloven var nødvendig for at undgå pres på asylsystemet, samt argumentet om, at krigen i Ukraine er en helt særlig situation, hvilket kræver en helt særlig reaktion. Ved vurderingen af, om indgrebet er proportionelt, bliver det medtaget, at forskelsbehandlingen sker på baggrund af nationalitet, hvilket kræver særligt tungtvejende grunde for at kunne retfærdiggøres efter art. 14.*

*Specialet konkluderer for det første, at EMRK art. 14 er anvendelig, sammenholdt med art. 3 og art. 8. Derudover konkluderes det, at diskriminationsforbuddet i visse tilfælde er krænket, da der ikke foreligger fornøden proportionalitet og/eller en legitim grund til forskelsbehandlingen.*

## Indholdsfortegnelse

Abstract.....	2
1. Introduktion .....	3
1.1 Indledning.....	3
1.2 Problemformulering .....	4
1.3 Afgrænsning .....	5
1.4 Metode.....	5
2. EMRK art. 14 .....	6
3. Opholdstilladelse og familiesammenføring.....	7

3.1 Ukrainerloven.....	7
3.2 Opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 .....	10
3.3 Opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3 .....	10
3.4 Familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1 .....	11
4. Forskel og lighed mellem retsstillingen for ukrainske fordrevne og flygtninge.....	13
5. Hvorvidt forskelsbehandlingen er inden for anvendelsesområdet af EMRK art. 14.16	
5.1 EMRK art. 3 og art. 8.....	17
5.1.1 EMRK art. 3.....	17
5.1.2 EMRK art. 8.....	18
5.2 Kravet om sammenlignelig situation.....	19
5.2.1 Flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2.....	20
5.2.2 Flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3.....	21
5.2.3 Flygtninge, der søger om familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1 .....	24
6. Hvorvidt forskelsbehandlingen udgør diskrimination i strid med EMRK art. 14.....	25
6.1 Statens skønsmargin .....	26
6.2 Kravene om legitimt formål og proportionalitet.....	27
6.2.1 Forskelsbehandling på grund af en ekstraordinær situation og for at undgå stort pres på asylsystemet.....	28
6.2.2 Forskelsbehandling på grund af, at Ukraine er Danmarks nærområde.....	33
6.2.3 Forskelsbehandling ved familiesammenføring af samlever og ægtefælle.....	34
7. Samlet konklusion .....	35
8. Litteraturliste .....	36
8.1 Juridisk litteratur.....	36
8.2 Lovgivning, lovforslag og bekendtgørelser m.v. ....	37
8.3 Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol .....	39
8.4 Nyhedsartikler og andet materiale .....	40

## Abstract

The purpose of this thesis is to make a judicial assessment of whether refugees with a residence permit according to section 7, subsection 2 and 3 of the Aliens Act and refugees who have family reunification according to section 9, subsection 1, no. 1 of the Aliens Act, or who have been refused a such, are being discriminated against as a result of the "Ukraine Act" that offers a different legal status to displaced ukrainians, cf. ECHR art. 14, together with ECHR art. 3 and art. 8.

Initially, the central provisions of the "Ukraine Act", which was introduced in March 2022, as well as the corresponding provisions of the Immigration Act are reviewed. An analysis is then made of whether Ukrainian displaced persons enjoy a better legal position under the Ukrainian Act than certain refugees do under the Aliens Act. Especially with regard to the material and

procedural requirements for residence permits, as well as the requirements for family reunification with a spouse or cohabitant. It is concluded that there is a difference in treatment, with Ukrainian displaced persons enjoying a better legal position in most respects.

Secondly, the thesis examines whether the issue meets the requirements set for ECHR art. 14's applicability. It is examined whether the issue is within the scope of ECHR art. 3 and art. 8. In addition, it is analyzed whether Ukrainian displaced persons and refugees are in relevantly similar situations, which they are assumed to be in a number of cases. In connection with this, the thesis analyzes a number of relevant judgments from the European Court of Human Rights. In particular, the criteria that the European Court of Human Rights has determined in *Sufi and Elmi v. Great Britain* are analyzed, and it is assessed, whether or not the criteria are met in the present case.

In conclusion, the thesis contains an assessment and discussion of whether the reasons cited by Denmark for the discrimination are legitimate and proportionate. Denmark has stated, among other things, that the Ukraine Act was necessary due to an extraordinary situation and to avoid pressure on the asylum system.

Finally, it is concluded that Denmark has not stated a reason that is both legitimate and proportionate. For that reason, it is concluded that the discrimination constitutes discrimination in violation of ECHR art. 14, combined with art. 3 and art. 8.

## 1. Introduktion

### 1.1 Indledning

For første gang siden afslutningen af Anden Verdenskrig opstod der den 24. februar 2022 krig i Europa som følge af Ruslands invasion af Ukraine. På grund af krigen i Ukraine var mange ukrainere nødsagede til at søge tilflugt uden for deres hjemland, og per 23. maj 2023 havde UNHCR registreret flere end 8,2 millioner ukrainske fordrevne i Europa.<sup>1</sup> Som reaktion herpå valgte Rådet for Den Europæiske Union (herefter EU-rådet) i sin afgørelse af 4. marts 2022<sup>2</sup> at aktivere *EU-direktivet om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massestrømning af fordrevne*.<sup>3</sup> Dermed gjorde EU-rådet det muligt, at ukrainske fordrevne kunne opnå midlertidig beskyttelse i medlemsstaterne. På grund af det danske EU-retsforbehold er Danmark dog ikke bundet af direktivet.<sup>4</sup>

I Danmark var der imidlertid stor politisk enighed om, at de ukrainske fordrevne skulle nyde beskyttelse.<sup>5</sup> Derfor hastebehandlede Folketinget lov nr. 324 af 16. marts 2022 om midlertidig beskyttelse af ukrainske fordrevne, også kaldt ukrainerloven (herefter UKR), der er stærkt inspireret af EU-direktivet. Den politiske velvilje til at yde beskyttelse til ukrainske fordrevne forklares i forarbejderne til loven blandt andet med, at der er tale om “..en helt ekstraordinær

---

<sup>1</sup> UNHCR: “Operational Data Portal Ukraine Refugee Situation”

<sup>2</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse af 4. marts 2022

<sup>3</sup> EU direktiv af 20. juli 2001

<sup>4</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse af 4. marts 2022, protokol 26

<sup>5</sup> Både Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Liberal Alliance og Kristendemokraterne stemte for lovforslaget.

*situation i Danmark og i hele Europa.. ”, hvorfor Danmark har “.et helt særligt ansvar for at hjælpe, når der er udbrudt krig i Danmarks nærområde og på europæisk territorium”.<sup>6</sup>*

Generelt var der stor politisk og folkelig opbakning til at hjælpe ukrainske fordrevne. Eksempelvis indførte DSB, at alle ukrainske fordrevne kunne rejse gratis med tog til Danmark<sup>7</sup>, og private tog initiativ til at hente fordrevne ved den polsk-ukrainske grænse.<sup>8</sup> Der opstod dog hurtigt debat, da flere fremhævede den store forskel mellem behandlingen af ukrainske fordrevne i forhold til den almindelige udlændingepolitik. Særligt har det været fremhævet, at de syriske flygtninge, der omkring 2015 kom til Danmark som følge af krigen i deres hjemland, langt fra fik samme behandling.<sup>9</sup>

I lyset af ovenstående har jeg fundet det relevant at undersøge, om UKR har medført en retstilstand, hvor visse flygtninge bliver diskrimineret i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK) art. 14, sammenholdt med art. 3 og art. 8. Særligt henset til reglerne om opholdstilladelse og familiesammenføring med samlever eller ægtefælle.

Det bemærkes, at nærværende afhandling i et vist omfang vil være af akademisk og teoretisk karakter, da EMD ikke foretager abstrakte vurderinger af en lovs overensstemmelse med EMRK.<sup>10</sup> For at kunne påberåbe en krænkelse af EMRK stilles der krav om, at klageren er klageberettiget. Heri ligger, at klageren skal være et “*victim*”, jf. EMRK art. 34. I nærværende tilfælde vil det være flygtninge omfattet af udlændingeloven<sup>11</sup> (herefter UDL), som vil skulle godtgøre at være klageberettiget. Klageberettigelse vil kræve, at individet er blevet direkte berørt, før der er tale om et indgreb.<sup>12</sup> Flygtninge er ikke omfattet af den mulige forskelsbehandlende foranstaltning, UKR, hvorfor det kan være problematisk at løfte bevisbyrden for, at vedkommende er direkte berørt af loven.<sup>13</sup> I praksis har EMD behandlet sager, hvor nogle udlændinge var dårligere stillet end andre.<sup>14</sup> Forskellen fra nærværende tilfælde er dog, at både klager og den bedre stillede gruppe blev behandlet efter samme regelsæt, blot med forskellig udfald. Et eksempel hvor bevisbyrden muligvis vil kunne løftes, vil være, såfremt en flygtning får afslag på familiesammenføring på grund af alderen på ansøgeren eller herboende. Her vil klageren kunne anføre, at denne er blevet direkte berørt af den forskel, der er mellem UKR og UDL.<sup>15</sup> Blandt andet af den grund ses afhandlingen at have praksis relevans.

## 1.2 Problemformulering

Formålet med denne specialeafhandling er at foretage en retlig vurdering af, hvorvidt flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3 og flygtninge som har familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1, eller som har fået afslag herpå, bliver diskrimineret som

---

<sup>6</sup> Lovforslag L 145, s. 12, afsnit 1.1.

<sup>7</sup> DSB: “*DSB støtter rejsende fra Ukraine*”, den 16. juni 2022

<sup>8</sup> Se eksempelvis TV2Fyn: “*Tom bus afsted for at hente flygtninge*”

<sup>9</sup> DR: “*Hvorfor er der forskel på ukrainere og andre flygtninge?*”, den 4. marts 2022

<sup>10</sup> *Kjølbro (2023)*, s. 110

<sup>11</sup> Ved henvisning til udlændingeloven (UDL) menes i denne afhandling Lov nr. 1205 af 25. august 2022

<sup>12</sup> *Jesper Lindholm m.fl. i U 2022b.279*, s. 8

<sup>13</sup> Det er ansøgeren, der har bevisbyrden for, at vedkommende er klageberettiget. Se herom *David Harris m.fl. (2018)* s. 46

<sup>14</sup> Som eksempel kan fremhæves *M.A. mod Danmark*, dom af 09.07.21, og *M.T og andre mod Sverige*, dom af 20.10.22

<sup>15</sup> Se mere herom i afsnit 4

følge af, at ukrainske fordrevne nyder en anden retstilling efter UKR, jf. EMRK art. 14, sammenholdt med EMRK art. 3 og art. 8.

### 1.3 Afgrænsning

I afhandlingen undersøges, hvorvidt dele af UKR og UDL er i overensstemmelse med EMRK art. 14, sammenholdt med art. 3 og art. 8. Der vil hovedsagelig være fokus på UKR og ikke *EU-direktivet om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne*.<sup>16</sup> Direktivet vil dog blive inddraget i de tilfælde, hvor det anses for relevant for forståelsen af den danske lov og den kontekst, som loven udspringer fra.

Derudover har det været nødvendigt at indskrænke, hvilke bestemmelser i UKR og UDL der er mest relevante at undersøge. UDL § 7, stk. 2 og stk. 3 er vurderet til at være mere relevante end UDL § 7, stk. 1, særligt fordi UDL § 7, stk. 2 og stk. 3 har direkte forbindelse med EMRK art. 3. Derudover vil familiesammenføring med ægtefæller eller samlevende blive behandlet, hvorimod familiesammenføring med børn eller andre familiemedlemmer ikke vil. Det sker som følge af, at Udlændingestyrelsens statistik vedrørende UKR viser, at størstedelen af tilladelser efter UKR meddeles voksne.<sup>17</sup> Af den grund er det vurderet, at det i praksis er mest relevant at undersøge, hvorvidt reglerne om familiesammenføring med ægtefæller og samlevende kan udgøre diskrimination.

Flere lande tillader nogle udenlandske statsborgere visumfri indrejse og ophold i landet i op til 90 dage, mens andre udenlandske statsborgere ikke har denne mulighed. De danske regler om visumfritagelse er en selvstændig juridisk problemstilling, som kan rejse spørgsmål i henhold til EMRK art. 14. Det falder dog uden for fokuset af dette speciale, hvorfor det ikke er medtaget.

### 1.4 Metode

Da afhandlingen har til formål at vurdere, hvorvidt ukrainske fordrevne bliver positivt særbehandlet i forhold til en særlig gruppe af flygtninge, vil denne afhandling blive udarbejdet ud fra en traditionel retsdogmatisk metode. Metoden har til formål at beskrive, analysere og systematisere den gældende ret for flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3 og familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1, samt for de ukrainske fordrevne med opholdstilladelse eller familiesammenføring efter UKR.<sup>18</sup> Til vurderingen heraf vil afhandlingen inddrage dansk lovgivning og forarbejder i det omfang, det er relevant for besvarelsen af problemformuleringen.

Ud over en redegørelse og vurdering af dansk ret vil international ret, mere præcist EMRK, ligeledes medtages i afhandlingen. Danmark ratificerede EMRK den 31. marts 1953<sup>19</sup>, og EMRK blev folkeretligt bindende i september samme år. Ved lov nr. 285 af 29. april 1992 blev EMRK inkorporeret i dansk ret og således retskildemæssigt placeret på linje med anden dansk lovgivning.<sup>20</sup> EMRK er bredt formuleret, hvorfor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har til formål at træffe afgørelser vedrørende fortolkningen og anvendelsen af konventionen, jf. EMRK art. 32. EMD's afgørelser er bindende for de parter, som er en del af

---

<sup>16</sup> EU direktiv af 20. juli 2001

<sup>17</sup> Udlændingestyrelsen: "Tal vedrørende personer, der er fordrevet fra ukraine", pdf, s. 3, figur 4

<sup>18</sup> *Jens Evald (2020)*, side 209

<sup>19</sup> BEK nr. 20 af 11. juni 1953

<sup>20</sup> *Jens Evald (2020)*, s. 37

sagen, jf. EMRK art. 46, stk. 1, og EMD anser sig som udgangspunkt ligeledes bundet af dens tidligere afgørelser om fortolkning af konventionen.<sup>21</sup> Af disse grunde spiller EMD's praksis en stor rolle ved fortolkningen og anvendelsen af EMRK, hvorfor relevant praksis er medtaget i nærværende afhandling.

Derudover vil afhandlingen inddrage juridisk litteratur og nyhedsartikler. Det bemærkes, at hverken juridisk litteratur eller nyhedsartikler er gældende retskilder. Materialet inddrages dog for at belyse den gældende retstilstand og konteksten, hvori den er blevet skabt.

## 2. EMRK art. 14

EMRK art. 14 indeholder et absolut forbud mod diskrimination og har følgende danske ordlyd:

*“Nydelsen af de i denne Konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.”*

Art. 14 pålægger staterne både en positiv og en negativ forpligtelse. Den negative forpligtelse består i, at staterne ikke må udøve diskrimination i strid med bestemmelsen. En sådan diskrimination foreligger, når sammenlignelige situationer forskelsbehandles uden en objektiv og rimelig begrundelse og uden den fornødne proportionalitet.<sup>22</sup> Diskriminationen kan både være direkte, hvor diskriminationen eksempelvis følger direkte af lovens ordlyd, og indirekte, hvor en generel lov eller praksis har en uforholdsmæssig negativ virkning for bestemte grupper.<sup>23</sup> Staten er positivt forpligtet til at behandle relevante og væsentligt forskellige situationer på forskellig vis. Dog kun i det omfang situationernes forskellighed overstiger et vist mindstemål af alvor.<sup>24</sup>

De i ordlyden oplyste diskriminationsgrunde er ikke udtømmende, hvilket kan ses med formuleringen *“ethvert andet forhold”*. EMD har dog udtalt, at art. 14 *“is not concerned with all differences of treatment but only with differences having as their basis or reason a personal characteristic by which persons or groups of persons are distinguishable from each other”*.<sup>25</sup> Som eksempel har domstolen accepteret, at en bopæl udgjorde en del af *a personal characteristic*.<sup>26</sup> Hvilken diskriminationsgrund, der ligger bag diskriminationen, er ikke uden betydning ved vurderingen af, om der foreligger konventionsstridig diskrimination. EMD har anført, at nogle diskriminationsgrunde kræver *“very weighty reasons”* for at kunne accepteres.<sup>27</sup> Det gælder eksempelvis forskelsbehandling på baggrund af køn og nationalitet.<sup>28</sup> I de tilfælde vil

---

<sup>21</sup> *Kjølbro (2023)*, s. 15

<sup>22</sup> *Kjølbro (2023)* s. 1290, *Rasmussen mod Danmark*, dom af 28.11.86, præmis 35 og 38

Kravet om sammenlignelige situationer vil blive behandlet under afsnit 6.1, hvor kravet om legitim grund og proportionalitet vil blive behandlet under afsnit 6.2 og 6.3.

<sup>23</sup> *Kjølbro (2023)*, s. 1289

<sup>24</sup> *Ibid.*, s. 1279, Den nærværende afhandling vil ikke behandle denne positive forpligtelse yderligere, da afhandlingens problemstilling omhandler statens negative pligt.

<sup>25</sup> *David Harris m.fl. (2018)*, s. 771

<sup>26</sup> *Ibid.*, s. 772

<sup>27</sup> *Lorenzen m.fl. (2011b)*, s. 992

<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 992 ff.

en stat derfor skulle anføre meget tungtvejende grunde for at kunne godtgøre, at der ikke er tale om diskrimination.

Til forskel fra mange andre EMRK-sikrede rettigheder har art. 14 ikke et uafhængigt anvendelsesområde. Art. 14 er dermed en accessorisk bestemmelse og kun anvendelig, såfremt diskriminationen sker inden for det materielle anvendelsesområde af en anden EMRK-beskyttet rettighed.<sup>29</sup> EMD har dog i en lang række domme fastslået, at det er tilstrækkeligt for anvendelsen af art. 14, at en situation er “*linked to the exercise of a right guaranteed*”<sup>30</sup>. I juridisk litteratur er det endvidere antaget, at EMD udviser en tendens til at ville strække sig langt, for at art. 14 kan finde anvendelse.<sup>31</sup> I forlængelse heraf bemærkes det, at art. 14 ligeledes finder anvendelse i de situationer, hvor der nationalt er givet en rettighed til nogle grupper, men ikke andre, selvom den nationale rettighed ikke er sikret ved EMRK.<sup>32</sup> Så længe den nationale rettighed er inden for anvendelsesområdet af en EMRK-sikret rettighed skal diskriminationsforbuddet respekteres. Såfremt problemstillingen er knyttet til udøvelsen af en rettighed, og der foreligger sammenlignelige situationer, vil art. 14 dermed finde anvendelse. Det skal bemærkes, at art. 14 har et *selvstændigt* anvendelsesområde, hvorfor det ikke er et krav for bestemmelsens anvendelighed, at den rettighed, som art. 14 behandles sammen med, er krænket.<sup>33</sup> Bliver art. 14 eksempelvis påberåbt sammenholdt med art. 3, finder art. 14 anvendelse, selvom art. 3 ikke er krænket.

Sammenfattende kan det konstateres, at der stilles en række krav for, hvornår art. 14 finder anvendelse. Kravene er, at der skal foreligge en forskelsbehandling (afsnit 4), forskelsbehandlingen skal være knyttet til udøvelsen af en anden EMRK-sikret rettighed, (afsnit 5.1) og de grupper, der forskelsbehandles, skal være i sammenlignelige situationer (afsnit 5.2).<sup>34</sup> Før disse krav kan vurderes, vil der blive redegjort for de relevante bestemmelser i UKR og UDL i nedenstående afsnit.

### 3. Opholdstilladelse og familiesammenføring

#### 3.1 Ukrainerloven

UKR trådte i kraft den 17. marts 2022, og formålet med UKR er blandt andet at “*yde en særlig indsats over for de personer, der er fordrevet fra Ukraine, uanset om de pågældende i øvrigt opfylder de almindelige betingelser for ophold efter udlændingelovens regler*”.<sup>35</sup> Den særlige indsats, som Danmark har valgt at yde, består blandt andet i, at der med UKR er skabt et nyt opholdsgrundlag i dansk ret. I forarbejderne beskrives opholdsgrundlaget som værende et “*særligt og midlertidigt opholdsgrundlag*”<sup>36</sup>, som skal gives til ukrainske fordrevne. Ukrainske fordrevne kan derfor få opholdstilladelse efter UKR § 1, *uanset* om de i øvrigt opfylder de almindelige betingelser for opholdstilladelse efter UDL. Det er ej heller et krav, at Danmark er

<sup>29</sup> *Kjølbro (2023)*, s. 1278 og *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*, dom af 28.05.85, pr. 71 og *Rasmussen mod Danmark*, dom af 28.11.86, pr. 29

<sup>30</sup> *Petrovic mod Østrig*, dom af 27.03.98, pr. 28, *Frette mod Frankrig*, dom af 26.02.02, pr. 31, *Schmidt og Dahlstöm mod Sverige*, dom af 06.02.76, pr. 39

<sup>31</sup> *Kjølbro (2023)*, s. 1283

<sup>32</sup> I *Lorenzen m.fl. (2011b)* betegnes denne del af art. 14’s anvendelse som “once a right is established-princippet”, se s. 966 ff.

<sup>33</sup> *Biao mod Danmark*, dom af 24.05.16, pr. 88

<sup>34</sup> *Kjølbro (2023)*, s. 1279

<sup>35</sup> Lovforslag L 145, s. 12, afsnit 1.1.

<sup>36</sup> *Ibid.*, s. 12, afsnit 1.1.

internationalt forpligtet til at yde beskyttelse, før opholdstilladelse efter UKR kan meddeles. For at kunne få opholdstilladelse efter UKR § 1 skal det alene godtgøres, at vedkommende er omfattet af en af de i § 1 beskrevne persongrupper.

Der er tre persongrupper, som har mulighed for at få opholdstilladelse efter UKR § 1. Ukrainiske statsborgere, som havde bopæl i Ukraine og udrejste af landet den 1. februar 2022 eller senere, er omfattet af UKR, jf. § 1, stk. 1, nr. 1. Derudover er personer, der i Ukraine havde status som flygtninge, og som udrejste af Ukraine den 1. februar 2022 eller senere, omfattet af loven, jf. § 1, stk. 1, nr. 2. For det tredje er ukrainske statsborgere eller personer, der den 24. februar 2022 havde status som flygtninge i Ukraine, men som opholdt sig eller havde opholdstilladelse i Danmark den 24. februar 2022, omfattet af loven, jf. § 1, stk. 1, nr. 3. Disse persongrupper bliver i dansk ret ikke anerkendt som flygtninge, men som ukrainske fordrevne. Af samme grund vil de ovennævnte persongrupper i det følgende blive refereret til som ukrainske fordrevne. At være fordreven karakteriseres ifølge forarbejderne til UKR ved, at man er udelukket fra at vende tilbage til Ukraine under sikre forhold eller har været nødsaget til at forlade landet.<sup>37</sup> Det bemærkes, at statsløse personer med ophold i Ukraine ikke er omfattet af UKR.

Ved vurderingen af, om en ukrainsk fordreven kan få opholdstilladelse, stilles der ingen krav til individuelle forhold. Udreisen fra Ukraine behøver derfor ikke at være på baggrund af Ruslands invasion af landet.<sup>38</sup> En person, der er udrejst fra Ukraine af eksempelvis arbejds- eller studiemæssige årsager, vil derfor ligeledes kunne være omfattet af UKR § 1.<sup>39</sup>

For at få opholdstilladelse efter UKR § 1 skal det godtgøres, at ansøgeren tilhører en af de førnævnte persongrupper. Som udgangspunkt er det tilstrækkeligt, at ansøgeren fremviser gyldige ID-dokumenter, hvorved vedkommendes identitet kan fastslås. Er det ikke muligt at fremvise gyldige ID-dokumenter, skal den pågældende henvises til den ukrainske ambassade, der kan fremskaffe de nødvendige dokumenter.<sup>40</sup> Hertil skal bemærkes, at de fordrevne, der søger opholdstilladelse efter UKR § 1, stk. 1, nr. 2, altså de, der i Ukraine er anerkendt som flygtninge, ikke skal godtgøre, at de efter dansk ret kan anerkendes som flygtninge. De skal alene godtgøre, at de i Ukraine havde en opholdstilladelse, der blev meddelt på baggrund af en asylretlig vurdering. Kan det godtgøres, vil de danske myndigheder ikke foretage en asylretlig vurdering af ansøgeren.<sup>41</sup> Når det er blevet fastslået, at ansøgeren er omfattet af UKR § 1, vil der som udgangspunkt blive meddelt opholdstilladelse uden yderligere sagsbehandling. Fordrevne med opholdstilladelse efter UKR er fritaget for krav om arbejdstilladelse, jf. UKR § 9, hvorfor de straks efter meddelelse om opholdstilladelse kan søge arbejde.

Opholdstilladelse efter UKR gives med henblik på midlertidigt ophold og er tidsbegrænset frem til den 24. marts 2024, jf. UKR § 3, stk. 1. Udlændinge- og integrationsministeren kan dog fastsætte regler om, at opholdstilladelse meddelt efter UKR kan forlænges til den 17. marts 2025, jf. UKR § 3, stk. 2, 1. pkt. Yderligere har udlændinge- og integrationsministeren mulighed for at fastsætte betingelser for forlængelse samt fastsætte regler om proceduren for behandlingen af forlængelsessager, jf. UKR § 3, stk. 2, 2. pkt. Hvorvidt udlændinge- og integrations-

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, s. 14, afsnit 2.1.2

<sup>38</sup> Lovforslag L 145, s. 56, bemærkninger til § 1

<sup>39</sup> *Ibid.*, s. 14, afsnit 2.1.2

<sup>40</sup> *Ibid.*, s. 14

<sup>41</sup> *Ibid.*, s. 57, bemærkninger til § 1. Det indebærer også, at de danske myndigheder ikke skal foretage en asylretlig vurdering.



ministeren har til hensigt at gøre brug af disse muligheder, er fortsat uklart. Uanset om muligheden for at forlænge opholdstilladelserne bliver udnyttet eller ej, er den tidsmæssige udstrækning af opholdstilladelser med hjemmel i UKR givet på forhånd. Dermed er opholdstilladelsernes varighed ikke afhængig af, hvornår anmodningen om opholdstilladelse er indgivet, hvilket er tilfældet for opholdstilladelser efter UDL.

Efter UKR er det også muligt at anmode om familiesammenføring. Af UKR § 2, stk. 1, nr. 1 fremgår det, at der kan meddeles opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en udlænding over 18 år med opholdstilladelse efter lovens § 1. Fast samlivsforhold af længere varighed anses ifølge forarbejderne som værende et samliv uden for ægteskab på fælles adresse i ca. 1 ½ til 2 år.<sup>42</sup> Samlivet skal løbende opretholdes på fælles bopæl i Danmark. Der stilles ikke krav om, at ansøgeren har ukrainsk statsborgerskab, da UKR § 2, stk. 1, nr. 1 omfatter alle ægtefæller eller samleverer uanset nationalitet.<sup>43</sup> Der stilles dog krav om, at herboende har opholdstilladelse efter UKR § 1. Desuden er det en betingelse for at kunne få familiesammenføring efter UKR § 2, stk. 1, nr. 1, at familielivet bestod den 24. februar 2022, jf. UKR § 2, stk. 2. Såfremt en ukrainsk fordreven med opholdstilladelse efter UKR § 1 indleder et samliv eller indgår ægteskab efter den 24. februar 2022, vil en ansøgning om familiesammenføring derfor skulle behandles efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1.<sup>44</sup>

I nogle tilfælde vil en ansøger være udelukket fra at kunne få opholdstilladelse efter UKR, selvom vedkommende falder inden for UKR § 1 eller § 2. Det er tilfældet, såfremt det skønnes, at en ansøger er til fare for statens sikkerhed, en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed eller er omfattet af art. 1 F i FN's Flygtningekonvention, jf. UKR § 6, stk. 1. Derudover er der i UKR § 6, stk. 2 oplyst en række tilfælde, hvorefter det vil kræve særlige grunde, før en fordreven vil kunne tilkendes opholdstilladelse. Listen svarer til UDL § 10, stk. 2.<sup>45</sup> Et afslag på opholdstilladelse kan inden for 8 uger påklages til Udlændingenævnet, jf. UKR § 28, stk. 3.

Derudover skal det bemærkes, at UKR giver ukrainske fordrevne mulighed for at have flere opholdstilladelser på én gang og nyde de deraf følgende rettigheder. En person med opholdstilladelse efter UKR kan derfor bibeholde denne, samtidig med at der søges - og eventuelt gives - opholdstilladelse efter UDL.<sup>46</sup> En sådan mulighed for "dobbelt opholdstilladelse" er kun set én gang før i dansk udlænderret, nemlig ved indførelsen af Afghanersærloven<sup>47</sup> om midlertidig opholdstilladelse til personer, som havde bistået danske myndigheder i Afghanistan.<sup>48</sup> Hvorvidt det i praksis er muligt for ukrainske fordrevne at få opholdstilladelse efter UDL, er dog ikke afklaret. Flygtningenævnets koordinationsudvalg valgte den 24. februar 2022 at bestille behandlingen af ukrainske fordrevnes asylansøgninger.<sup>49</sup> Den beslutning er sidenhen

---

<sup>42</sup> Lovforslag L 145, s. 17, afsnit 2.2.2

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> For en videre gennemgang af udelukkelsesreglerne i UDL kan der blandt andet henvises til *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 347 ff.

<sup>46</sup> Lovforslag L 145, s. 39, afsnit 2.15.1.2

<sup>47</sup> Lovforslag L 43.

<sup>48</sup> *Ibid.*, s. 19, afsnit 2.7.1.2. Se desuden *Jesper Lindholm m.fl. i U 2022b.279*

<sup>49</sup> Flygtningenævnet: "Referat af møde i Flygtningenævnets koordinationsudvalg den 24. februar 2022" af 3. marts 2023

blevet fastholdt ved de seks efterfølgende møder, hvorfor behandlingen fortsat er berolagt.<sup>50</sup> Den danske stat har derfor ikke taget stilling til, hvorvidt ukrainske fordrevne opfylder kravene for at få opholdstilladelse eller familiesammenføring efter UDL.

### 3.2 Opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2

Ved lovændring i 2002<sup>51</sup> blev den nuværende ordlyd af UDL § 7, stk. 2 udformet. Bestemmelsen lyder som følger:

*“Efter ansøgning gives der opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. En ansøgning som nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold efter stk. 1.”*

Efter UDL § 7, stk. 2 kan der gives opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold til visse udlændinge, såfremt det vurderes, at de har behov for beskyttelse.<sup>52</sup> Opholdstilladelsen gives for højst 1 år, og efter 1 år gives den for højst 2 år ad gangen, jf. BKG 2022-08-23 nr. 1206, § 16, stk. 1.

Før lovændringen i 2002, hvor UDL § 7, stk. 2 blev ændret, kunne grupper af de facto-flygtninge få opholdstilladelse efter § 7, stk. 2. Eksempelvis var det praksis, at krigsflygtninge fik opholdstilladelse som de facto-flygtninge.<sup>53</sup> Skærpsen i 2002 havde til formål at sikre, at Danmark kun giver opholdstilladelse til flygtninge, i det omfang Danmark er internationalt forpligtet hertil.<sup>54</sup> Derfor er § 7, stk. 2 udformet i overensstemmelse med EMRK art. 3 om forbud mod tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling.<sup>55</sup> Af den grund er det efter skærpsen kun muligt for krigsflygtninge at få opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2, såfremt de ved udsendelse til hjemlandet risikerer at blive udsat for en behandling i strid med EMRK art. 3 på grund af deres *individuelle forhold*. Det kan eksempelvis være militærnægtelse, familiemæssige konflikter med magthaverne i oprindelseslandet eller andre forhold, der kan gøre, at de har behov for asyl.

### 3.3 Opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3

I årene efter indførelsen af UDL § 7, stk. 2 skete der en udvikling i EMD's praksis vedrørende art. 3.<sup>56</sup> Derfor blev det ved lovændring af 2015 anset for nødvendigt at indsætte UDL § 7, stk. 3, der har følgende ordlyd:

*“I tilfælde omfattet af stk. 2, hvor risikoen for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile, gives der*

---

<sup>50</sup> Berostillelsen blev fastholdt ved møde af 28. april 2022, 23. juni 2022, 25. august 2022, 13. oktober 2022, 8. december 2022 og 27. april 2023. Referater af samtlige møder kan findes ved Flygtningenævnet: “Arkiv”

<sup>51</sup> Lov nr. 365 af 6. juni 2002

<sup>52</sup> Disse udlændinge får derefter “beskyttelsesstatus”, også kaldt B-status.

<sup>53</sup> *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 274

<sup>54</sup> *Ibid.*, s. 275

<sup>55</sup> Lovforslag L 152, s. 14

<sup>56</sup> Se eksempelvis Lovforslag nr. L 72, punkt 2.1.1.2

*efter ansøgning opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold. En ansøgning som nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 og 2.”*

Af forarbejderne til lovforslaget følger, at der skal meddeles opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3 i de situationer, hvor Danmarks internationale forpligtelser til at yde beskyttelse har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet, der er præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile.<sup>57</sup> UDL § 7, stk. 3 blev indsat for at følge med EMD's praksis, særligt efter afsigelsen af *Sufi og Elmi mod UK*<sup>58</sup> i 2011.<sup>59</sup> I dommen fastslog EMD for første gang, at voldstilstanden i et land var på et sådant niveau, at enhver ved tilbagevenden til landet vil være i risiko for overgreb i strid med EMRK art. 3, alene som følge af deres tilstedeværelse i landet.<sup>60</sup> Både i denne og i følgende domme har EMD ved vurderingen af voldstilstanden lagt vægt på, hvorvidt parter i konflikten har anvendt metoder eller teknikker for krigsførelse, der indebærer risiko for flere civile tab eller endda er rettet direkte mod civile. Derudover har EMD lagt vægt på, om anvendelsen af sådanne metoder har været udbredt blandt parterne, og om konflikten var geografisk afgrænset eller udvidet. Antallet af civile dræbte, sårede og fordrevne indgår også i vurderingen.<sup>61</sup> Afsigelsen af de førnævnte domme betyder, at Danmark i visse tilfælde er forpligtet til at yde beskyttelse til flygtninge, der på grund af *generelle forhold* ikke kan vende tilbage til hjemlandet. Nyskabelsen består dermed i, at der ikke stilles krav til den enkelte flygtnings individuelle forhold.

Afgrænsningen af, om en udlænding vil få opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 eller stk. 3 afhænger af en vurdering af, hvorfra udlændingens beskyttelsesbehov udspringer. Hvis udlændingens individuelle forhold giver grundlag for beskyttelse, er den relevante bestemmelse § 7, stk. 2.<sup>62</sup> Såfremt grundlaget for beskyttelse stammer fra den generelle tilstand i hjemlandet, vil vedkommende tilkendes opholdstilladelse efter § 7, stk. 3. Som det følger af lovforslaget, er indførelsen af § 7, stk. 3 *ikke* en udvidelse af adgangen til at få opholdstilladelse i Danmark<sup>63</sup>, hvorfor en skarp opdeling mellem opholdstilladelse efter stk. 2 og stk. 3 ikke er afgørende. Det har dog betydning for den tidsmæssige udstrækning af opholdstilladelsen, om den gives med hjemmel i § 7, stk. 2 eller stk. 3. En opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 gives for højst 1 år ad gangen, og først efter 3 år er der mulighed for at give opholdstilladelse for højst 2 år ad gangen, jf. BKG 2022-08-23 nr. 1206, § 16, stk. 1. Som anført under afsnit 3.2 vil en opholdstilladelse efter § 7, stk. 2 allerede efter 1 år kunne gives for 2 år ad gangen.

### 3.4 Familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1

En udlænding har mulighed for at få opholdstilladelse i Danmark som følge af dennes familiemæssige tilknytning til en herboende person, hvis udlændingen og den herboende opfylder de grundlæggende og supplerende betingelser herfor. De grundlæggende betingelser fremgår af UDL § 9, stk. 1, nr. 1, der lyder som følger:

*“Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til*

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Sufi og Elmi mod Storbritannien*, dom af 28.06.11

<sup>59</sup> *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 276

<sup>60</sup> *Sufi og Elmi mod Storbritannien*, dom af 28.06.11, pr. 48 og *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 284

<sup>61</sup> *Sufi og Elmi mod Storbritannien*, dom af 28.06.11, pr. 241 og *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 285

<sup>62</sup> UDL § 7, stk. 1 kan også være relevant for ansøgere, der har et beskyttelsesbehov på baggrund af individuelle forhold. Der stilles dog en række krav til eksempelvis årsagen til forfølgelse, som ikke stilles ved UDL § 7, stk. 2. For mere om UDL § 7, stk. 1 henvises til *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 163 ff.

<sup>63</sup> Lovforslag nr. L 72, punkt 2.1.2

- 1) *en udlænding over 24 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år, der*
  - a) *har dansk indfødsret,*
  - b) *har statsborgerskab i et af de andre nordiske lande,*
  - c) *har opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller 2, eller § 8,*
  - d) *har haft opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, i mere end de sidste 2 år, jf. dog § 37 m, eller*
  - e) *har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år”*

Som det følger af ordlyden, stilles der krav til såvel den herboende som ansøgeren. For det første skal begge parter være over 24 år. Betingelsen blev indført i 2002 og er en absolut betingelse.<sup>64</sup> For det andet skal den herboende have en i § 9, stk. 1, nr. 1, litra a-e nævnt opholdsgrundlag. Har den herboende opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 eller tidsubegrænset opholdstilladelse, er det endvidere et krav, at den herboende har haft opholdstilladelse i mere end 2 år, jf. UDL § 9, stk. 1, nr. 1, litra e. For så vidt der er tale om ægtefæller, skal ægteskabet opfylde de almindelige gyldighedsbetingelser for ægteskab efter dansk ret. Det betyder, at begge parter skal have været tilstede ved ægteskabets indgåelse, ægteskabet skal være indgået for en gyldig vielsesmyndighed, og der må ikke være tale om et bigamisk forhold.<sup>65</sup> For samleverne stilles der krav om, at samlivet har været fast og af længere varighed, hvilket i praksis betyder, at samlivet skal have haft en varighed af 1 ½ til 2 år.<sup>66</sup> Samleverne skal derudover have haft fælles bopæl forud for ansøgningen. For både samleverne og ægtefæller gælder yderligere den betingelse, at parterne under ophold i Danmark skal have aktuel fælles bopæl for løbende at opfylde kravene til opholdstilladelsen.<sup>67</sup>

Hvis de grundlæggende betingelser efter § 9, stk. 1, nr. 1 er opfyldt, beror udstedelsen af opholdstilladelse på, om ansøgeren og den herboende tillige kan opfylde de supplerende betingelser i UDL § 9, stk. 2 til 16. Helt overordnet stilles der nogle økonomiske og praktiske krav om påtagelse af forsørgelse<sup>68</sup>, økonomisk sikkerhed<sup>69</sup>, indgivelse af en integrationserklæring<sup>70</sup>, at herboende ikke har modtaget særlige former for offentlig forsørgelse<sup>71</sup>, boligens størrelse og beliggenhed<sup>72</sup>, at herboende ikke har forfalden gæld til det offentlige på over 100.000 kr.<sup>73</sup>, ansøgerens beskæftigelse og danskkundskaber samt herboendes danskkundskaber<sup>74</sup>. Derudover stilles der nogle krav til ansøgeren og herboendes person og ægteskab, da ægteskabet skal være indgået frivilligt<sup>75</sup>, ikke må være proforma<sup>76</sup>, samt at herboende ikke må have begået visse typer af kriminalitet.<sup>77</sup>

Såfremt såvel de generelle som de supplerende betingelser er opfyldt, vil der kunne meddeles opholdstilladelse til en ægtefælle eller samlever, jf. UDL § 9, stk. 1, nr. 1.

<sup>64</sup> Dilou Jacobsen m.fl. (2017), s. 470 ff.

<sup>65</sup> Mere dybdegående om betingelserne, se *Ibid.*, s. 481-483

<sup>66</sup> *Ibid.*, s. 483

<sup>67</sup> Dilou Jacobsen m.fl. (2017), s. 485

<sup>68</sup> UDL § 9, stk. 3

<sup>69</sup> *Ibid.*, stk. 4

<sup>70</sup> *Ibid.*, stk. 1

<sup>71</sup> *Ibid.*, stk. 5

<sup>72</sup> *Ibid.*, stk. 6 og stk. 7

<sup>73</sup> *Ibid.*, stk. 15

<sup>74</sup> *Ibid.*, stk. 8

<sup>75</sup> *Ibid.*, stk. 11

<sup>76</sup> *Ibid.*, stk. 12

<sup>77</sup> *Ibid.*, stk. 13 og stk. 15. Mere dybdegående gennemgang henvises til Dilou Jacobsen m.fl. (2017), kapitel 6, afsnit 3 til 14

## 4. Forskel og lighed mellem retsstillingen for ukrainske fordrevne og flygtninge

Ovenfor er det kort beskrevet, hvilke krav der materielt og processuelt stilles til udlændinge, der søger eller har opnået opholdstilladelse eller familiesammenføring efter henholdsvis UKR og UDL. I det følgende vil det blive undersøgt, hvilke materielle og processuelle forskelle og ligheder, der findes mellem ukrainske fordrevne og flygtninge der enten anmoder om familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1 eller har opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 eller stk. 3. På den baggrund vil det blive vurderet, hvorvidt der foreligger forskelsbehandling, hvilket er en forudsætning for, at der kan foreligge diskrimination i strid med art. 14, sammenholdt med EMRK art. 3 og art. 8.

Et af de punkter, hvor der er forskel mellem opholdstilladelser givet efter UDL og UKR, omhandler den tidsmæssige udstrækning. Gives en opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 eller stk. 3, er den tidsbegrænset i en bestemt periode fra det tidspunkt, hvor den individuelle opholdstilladelse gives. Både efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3 gives opholdstilladelsen i første omgang for højst 1 år. En opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 kan efter 1 år gives for højst 2 år ad gangen, mens en opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3 efter 3 år kan gives for højst 3 år ad gangen, jf. BKG 2022-08-23 nr. 1206 § 16, stk. 1.

Opholdstilladelser efter UKR er ligeledes tidsbegrænsede, men den tidsmæssige udstrækning bliver ikke individuelt fastlagt. Alle opholdstilladelser efter UKR - både dem givet i henhold til UKR § 1 og for familiesammenførte med opholdstilladelse efter UKR § 2 - udløber den 17. marts 2024. Det sker uafhængigt af, hvornår den enkelte har modtaget opholdstilladelse. Teoretisk kan en opholdstilladelse efter UDL dermed maksimalt have en varighed af 2 år, såfremt opholdstilladelsen er givet den 17. marts 2022 - den dag loven trådte i kraft. Det må anses som en fordel, såfremt en gruppes opholdstilladelse har en længere gyldighed end en anden gruppe. I nærværende tilfælde medfører en sammenligning af den tidsmæssige udstrækning for opholdstilladelse efter UKR og UDL, at det ikke overordnet kan fastsættes, hvilken gruppe der er bedst stillet. For at kunne foretage en sådan vurdering må der ske en teoretisk opdeling af de ukrainske fordrevne, der har fået opholdstilladelse efter UKR.

Den første gruppe er de ukrainske fordrevne, som har fået opholdstilladelse i mere end 1 år. Det gælder samtlige, som har fået opholdstilladelse før den 17. marts 2023. For denne gruppe gælder, at de umiddelbart er bedre stillet end flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3, da den tidsmæssige udstrækning af opholdstilladelserne er længere. Hertil skal det dog bemærkes, at flygtninge har mulighed for at søge om forlængelse af deres opholdstilladelse, hvilket ikke er muligt efter UKR. Dermed vil det kunne antages, at der alene er tale om en umiddelbar fordel for denne gruppe af fordrevne, da deres opholdstilladelse udløber den 17. marts 2024 uden mulighed for at søge om forlængelse. På den anden side behøver muligheden for at søge fornyelse ikke være en fordel for flygtninge, da det ikke er givet, at en opholdstilladelse bliver fornyet. Om det dermed er en fordel for de ukrainske fordrevne, at opholdstilladelsen umiddelbart har en længere tidsmæssig udstrækning, kan derfor næppe konstateres overordnet.

For den anden gruppe af ukrainske fordrevne, der har fået opholdstilladelse efter 17. marts 2023, gælder, at de alene har opholdstilladelse i under 1 år uden på nuværende tidspunkt at have mulighed for at søge om forlængelse. Dermed må det antages, at de umiddelbart er dårligere stillet end flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3. Det er dog

vigtigt at have i erindring, at der i UKR er mulighed for, at udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte regler om at forlænge opholdstilladelser efter UKR til 17. marts 2025. Såfremt dette sker, vil samtlige ukrainske fordrevne, der har fået opholdstilladelse før 17. marts 2024, umiddelbart være bedre stillet end flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3. Som anført ovenfor kan det næppe konstateres, om den umiddelbart bedre retsstilling ligeledes er bedre set i henhold til, at flygtninge individuelt kan søge om forlængelse. Af den grund kan det være svært at afgøre, hvorvidt den på forhånd fastsatte slutdato for opholdstilladelser efter UKR stiller ukrainske fordrevne bedre eller dårligere end flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3, men det kan konstateres, at der er tale om forskelsbehandling.

Endnu en forskel er, at en flygtning alene har mulighed for at have ét opholdsgrundlag. Deraf følger, at flygtningen alene kan nyde de rettigheder, der følger af den pågældende opholdstilladelse. De ukrainske fordrevne har mulighed for at have flere opholdsgrundlag og kan nyde de rettigheder, som hvert af opholdsgrundlagene giver.<sup>78</sup> Hertil skal det bemærkes, at Flygtningenævnets koordinationsudvalg, som nævnt under afsnit 3.1, har berostillet alle ansøgninger om asyl fra ukrainske fordrevne. Dermed kan det diskuteres, hvorvidt muligheden for dobbelt opholdsgrundlag udgør en fordel for ukrainske fordrevne i praksis.

Lektor, ph.d. Jesper Lindholm og ph.d-stipendiat Maysum Sattar Al-Sami anfører dog i artiklen "*Retsstillingen efter flygtningesærlove: Ukrainersærloven og dens forløbere*"<sup>79</sup>, at muligheden for to opholdsgrundlag fortsat kan være en i praksis reel fordel for ukrainske fordrevne. Forfatterne fremhæver det eksempel, at en ukrainsk fordreven med opholdstilladelse efter UKR, og som er i et parforhold med en dansk statsborger med bopæl i Danmark, vil kunne ansøge om familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1.<sup>80</sup> Under sagsbehandlingen vil den ukrainske fordreven fortsat kunne arbejde og parterne har derudover mulighed for at bibeholde en fælles bopæl og udøve deres ret til familieliv efter EMRK art. 8. Når opholdstilladelsen efter UKR udløber, vil den ukrainske fordreven fortsat have et opholdsgrundlag i Danmark som følge af familiesammenføringen. Fordelen består i, at den ukrainske fordreven og dennes danske partner vil kunne udøve deres ret til familieliv efter EMRK art. 8 under sagsbehandlingen af ansøgningen om familiesammenføring. Dermed kan parterne nyde deres samliv her og nu, men de vil også ved en senere vurdering af samlivet eller deres familieliv stå stærkere, end hvis de havde været geografisk adskilt.

Processuelt er der ligeledes forskel på ukrainske fordrevne og flygtninge. I afsnit 3.1 blev det beskrevet, hvordan ukrainske fordrevne alene skal fremvise ID-papirer for at kunne godtgøre, at de er omfattet af UKR § 1 og dermed kan få opholdstilladelse efter loven. Der bliver hverken stillet krav til ukrainske fordrevnes individuelle forhold eller til forholdene i Ukraine, når det skal vurderes, om de kan få opholdstilladelse efter UKR. Når en flygtning anmoder om opholdstilladelse efter UDL, vil de individuelle forhold *eller* forholdene i oprindelseslandet være afgørende. For at få opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 skal flygtningen godtgøre, at der foreligger individuelle forhold, der hindrer hjemsendelse.<sup>81</sup> Det kan eksempelvis være militærnægtelse, familiemæssige konflikter med magthaverne i oprindelseslandet eller andre forhold, der kan godtgøre, at vedkommende har behov for asyl. Det er dermed lettere for en ukrainsk

---

<sup>78</sup> Lovforslag L 145, s. 39, afsnit 2.15.1.2

<sup>79</sup> Jesper Lindholm m.fl. i U 2022b.279

<sup>80</sup> Jesper Lindholm m.fl. i U 2022b.279, s. 6

<sup>81</sup> Mere herom se afsnit 3.2

fordreven at godtgøre, at denne falder inden for persongruppen i UKR § 1, end det er at godtgøre individuelle forhold, der gør en opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 nødvendig.

Derudover er det værd at bemærke, at flygtninge, der ikke kan godtgøre individuelle forhold, er afhængige af, at situationen i oprindelseslandet af Flygtningenævnet bliver vurderet til at være så ekstraordinær, at en udsendelse hertil vil være i strid med EMRK art. 3. Såfremt situationen ikke vurderes til at være ekstraordinær, er det ikke muligt at få opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3. Det antages, at Danmark er relativt streng i vurderingen af situationen, særligt henset til, at Danmark er ét ud af kun to lande i Europa, der udsender flygtninge til nogle dele af Syrien.<sup>82</sup> En beslutning, som er blevet stærkt kritiseret.<sup>83</sup>

Af de ovenfor anførte grunde må det antages, at der er tale om en positiv forskelsbehandling af ukrainske fordrevne, når de alene skal fremvise ID-papirer for at kunne få opholdstilladelse, da flygtninge skal godtgøre individuelle forhold eller er afhængige af Flygtningenævnets vurdering af situationen i deres oprindelsesland.

Yderligere er det processuelt en fordel for ukrainske fordrevne, at de ikke skal igennem den almindelige asylproces. Som forfatterne bag førnævnte artikel anfører, skal flygtninge som udgangspunkt igennem flere samtaler med Udlændingestyrelsen og i det hele taget igennem en længerevarende proces.<sup>84</sup> Til forskel herfra er det anført i forarbejderne til UKR, at ansøgninger om opholdstilladelser efter UKR som udgangspunkt kan behandles skriftligt efter fremvisning af ID-papirer.<sup>85</sup> Ukrainske fordrevne skal derfor som udgangspunkt ikke igennem nogen samtaler, og det må antages, at sagsbehandlingstiden derfor vil være væsentlig kortere end den almindelige asylproces. Derudover har ukrainske fordrevne mulighed for at blive indkvarteret hos private borgere, når de kommer til Danmark for at søge om opholdstilladelse. Det står i kontrast til flygtninge, da disse som udgangspunkt ikke har mulighed for privat indkvartering, men skal bo på et asylcenter.<sup>86</sup> En undgåelse af det almindelige asylsystem må af de anførte grunde blive anset som værende en positiv forskelsbehandling af ukrainske fordrevne.

Yderligere er der forskel på, hvilke krav ukrainske fordrevne og flygtninge skal opfylde for at få familiesammenføring med en ægtefælle eller samlever. Ukrainske fordrevne er bedre stillet i henhold til at få familiesammenføring med en ægtefælle eller samlever, når de søger efter UKR § 2, stk. 1, nr. 1, da en række af generelle og supplerende betingelser, der stilles for flygtninge, ikke skal være opfyldt.<sup>87</sup> Eksempelvis kan en ukrainsk fordreven anmode om familiesammenføring, så snart denne har fået opholdstilladelse efter UKR § 1. En flygtning med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3 skal derimod have haft opholdstilladelse i de seneste tre år, for at kunne få familiesammenføring, jf. UDL § 9, stk. 1, nr. 1, litra d. Ukrainske fordrevne nyder allerede derfor en bedre retsstilling end flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3. Ukrainske fordrevne er dog ikke fritaget for samtlige krav. Både efter UKR og UDL stilles der krav til ansøgeren og den herboendes alder. Efter UKR skal begge parter være over

---

<sup>82</sup> DR: "Detektor: Danmark går ikke 'enegang' - også Ungarn har udvist syrere til Damaskus", den 23. april 2021

<sup>83</sup> Human Rights Watch: "Our lives are like death", 2021, s. 4

<sup>84</sup> Jesper Lindholm m.fl. i U 2022b.279, s. 6

<sup>85</sup> Lovforslag L 145, s. 15, afsnit 2.1.2

<sup>86</sup> Det bemærkes, at asylansøgere kan få tilladelse til at bo privat, enten i en egenfinansieret bolig, ved en ægtefælle eller anden familie/nære venner. Der stilles dog en række krav herfor, som ikke stilles for ukrainske fordrevne, og derudover kan ukrainske fordrevne bo ved fremmede, hvilket asylansøgere ikke ses at have mulighed for. Mere herom ses Ny i Danmark: "Hvor kan Asylansøgere bo?"

<sup>87</sup> Om de generelle og supplerende betingelser se afsnit 3.4

18 år, jf. UKR § 2, stk. 1, nr. 1, hvor UDL stiller krav om, at begge parter er mindst 24 år, jf. UDL § 9, stk. 1, nr. 1. En lavere aldersgrænse anses som en fordel, da muligheden for familiesammenføring dermed er mindre indskrænket.

Yderligere bliver der både i UKR og UDL stillet krav til samlivet, der i begge tilfælde skal være fast og af længere varighed. For familiesammenføring efter UDL betyder det i praksis, at samlivet skal have varet i minimum 1 ½ til 2 år, medmindre særlige omstændigheder gør sig gældende.<sup>88</sup> I forarbejderne til UKR er det ligeledes anført, at “længere varighed” anses for at være samliv i 1 ½ til 2 år.<sup>89</sup> Det må derfor antages, at vurderingen af, hvornår et samliv anses som etableret efter UKR, lægger sig op ad den praksis, der kendes fra UDL, hvorfor der ikke på dette punkt kan konstateres en forskelsbehandling. Det skal bemærkes, at ukrainske fordrevne alene kan få familiesammenføring efter UKR, såfremt ægteskabet eller samlivet bestod den 24. februar 2022. Er ægteskabet indgået eller samlivet etableret efter denne dato, vil en familiesammenføring skulle søges efter UDL, § 9, stk. 1, nr. 1.

De fordele der følger af familiesammenføringsreglerne efter UKR er derfor alene relevant for de fordrevne, der havde samlever eller ægtefælle før den nævnte dato. De ukrainske fordrevne, der først efterfølgende har etableret et samliv eller indgået ægteskab, vil de være stillet på samme måde som flygtninge.<sup>90</sup>

Samlet må det konkluderes, at der på væsentlige områder er tale om en forskelsbehandling mellem ukrainske fordrevne og flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3 eller som søger familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1. Forskelsbehandlingen foreligger både i henhold til den tidsmæssige udstrækning af forskellige opholdsgrundlag, muligheden for flere opholdsgrundlag og betingelserne for familiesammenføring. Derudover skal ukrainske fordrevne igennem en hurtigere og lettere proces for at få opholdstilladelse og er generelt undtaget fra det almindelige asylsystem.

## 5. Hvorvidt forskelsbehandlingen er inden for anvendelsesområdet af EMRK art. 14

I afsnit 2 blev det gennemgået, at der kan være tale om diskrimination i strid med EMRK art. 14, såfremt staten giver en fordelagtig retsstilling til nogle grupper af personer, men ikke til andre i en sammenlignelig situation. Det gælder, uanset om den fordelagtige retsstilling er noget, som staten er forpligtet til at yde eller ej.<sup>91</sup> Det er under foregående afsnit konstateret, at flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3, samt de, der søger familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1, bliver negativt forskelsbehandlet i forhold til ukrainske fordrevne. Forskelsbehandling skal dog være inden for anvendelsesområdet af en anden i

---

<sup>88</sup> *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 483

<sup>89</sup> Lovforslag L 145, s. 17, afsnit 2.2.2

<sup>90</sup> Hertil kan bemærkes, at EMD tidligere har taget stilling til en sag om forskellige muligheder for familiesammenføring som følge af, hvornår ægteskabet var indgået, jf. *Hode og Abdi mod Storbritannien*, dom af 06.11.12. Dommen vil blive gennemgået under afsnit 6.2.3, men hovedsageligt i henhold til forskelsbehandling på baggrund af forskellige opholdsgrundlag.

<sup>91</sup> *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*, dom af 28.05.85, præmis 82: “*The notion of discrimination within the meaning of Article 14 includes in general cases where a person or group is treated, without proper justification, less favorably than another, even though the more favorable treatment is not called for by the Convention*”



EMRK sikret rettighed, før art. 14 finder anvendelse. Med andre ord skal forskelsbehandlingen være “*linked to the exercise of a right guaranteed*”<sup>92</sup>.

Da problemstillingen i nærværende afhandling både kan falde ind under EMRK art. 3 og art. 8, vil anvendelsesområdet for disse bestemmelser blive gennemgået i det for problemstillingen relevante omfang.<sup>93</sup>

## 5.1 EMRK art. 3 og art. 8

### 5.1.1 EMRK art. 3

EMRK art. 3 udgør et absolut forbud mod tortur samt umenneskelig og nedværdigende behandling og er derfor en central bestemmelse i EMRK.<sup>94</sup> Tortur er den groveste form for overgreb, umenneskelig behandling den næstgroveste og nedværdigende behandling den mildeste form for overgreb.<sup>95</sup> Bestemmelsen har følgende ordlyd:

“*Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.*”

I EMRK art. 1 er det fastslået, at en stat skal beskytte enhver person “inden for dennes jurisdiktion”, hvorfor EMRK som udgangspunkt er territorialt afgrænset.<sup>96</sup> I henhold til art. 3 har EMD dog fastslået, at bestemmelsen har ekstraterritorial effekt, hvorfor den ligeledes beskytter mod refoulement.<sup>97</sup> Art. 3 beskytter ikke alene mod at blive udsendt til et land, hvori der er risiko for overgreb i strid med art. 3, men også mod at blive udsendt til et land, der vil videregende individet til et tredjeland, hvor risikoen består.<sup>98</sup> Endvidere har beskyttelsen mod refoulement efter art. 3 et større personelt anvendelsesområde end FN’s flygtningekonvention<sup>99</sup> (herefter FK), da EMRK omfatter *enhver*, der er inden for statens jurisdiktion, jf. EMRK art. 1. Til forskel herfra indeholder FK en række udelukkelsesgrunde, jf. art. 1 F, samt omfatter ikke de personer, som har opnået et alternativt opholdsgrundlag, jf. art. 1 D og 1 E. Dermed supplerer EMRK art. 3 non-refoulement-princippet i FK art. 33.

Det er ikke alene specifikke overgreb mod individer, der kan være i strid med art. 3. EMD fastslog for første gang i *Sufi og Elmi mod UK*<sup>100</sup>, at en generel voldstilstand i landet kunne være på et sådant niveau, at enhver, der var i landet, ville være i reel risiko for overgreb i strid med art. 3.<sup>101</sup> Det er særligt afgørende ved spørgsmålet om, hvorvidt det er i strid med art. 3 at udsende udlændinge til et land, hvor der fortsat hersker krig eller andre voldsomme tilstande. I 2015 afgjorde domstolen i *L.M. m.fl. mod Rusland*<sup>102</sup> eksempelvis, at borgerkrigen i Syrien havde gjort den generelle situation i visse konfliktområder så voldsom, at unge mænd ikke måtte udsendes hertil.<sup>103</sup>

<sup>92</sup> Bl.a. konstateret i *Petrovic mod Østrig*, dom af 27.03.98, pr. 28

<sup>93</sup> Det er ikke en omfattende eller udførlig redegørelse for anvendelsesområdet, da det ikke er nødvendigt for besvarelsen af den her behandlede problemstilling.

<sup>94</sup> *Kjølbro (2023)*, s. 295

<sup>95</sup> *Kjølbro (2023)*, s. 295-296

<sup>96</sup> *Bankovic m.fl. mod Belgien m.fl.*, dom af 12.12.01 pr. 65-68

<sup>97</sup> *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 278

<sup>98</sup> *Lorenzen m.fl. (2011a)*, s. 249, *Kjølbro (2023)*, s. 365, *Cruz Varas m.fl. mod Sverige*, dom af 20.03.91, pr. 69-70

<sup>99</sup> FN’s Flygtningekonvention af 28. juli 1951

<sup>100</sup> *Sufi og Elmi mod Storbritannien*, dom af 28.06.11,

<sup>101</sup> *Ibid.*, pr. 250

<sup>102</sup> *L.M. m.fl. mod Rusland*, dom af 10.09.15

<sup>103</sup> *Ibid.*, pr. 123-126

Retten til opholdstilladelse er ikke omfattet af art. 3, men som anført ovenfor skal alle nationale rettigheder, der er inden for anvendelsesområdet af en EMRK-sikret rettighed, udøves med respekt for art. 14. UDL § 7, stk. 2 og stk. 3 er udformet på baggrund af art. 3 og den deraf følgende praksis, som beskrevet under afsnit 3.2 og 3.3. Derfor må det antages, at spørgsmålet om flygtnings opholdsgrundlag falder inden for EMRK art. 3's anvendelsesområde, såfremt opholdstilladelsen er givet efter UDL § 7, stk. 2 eller stk. 3.

### 5.1.2 EMRK art. 8

EMRK art. 8 omfatter retten til respekt for privatliv, familieliv, hjem og korrespondance. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*“1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.  
2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.”*

Anvendelsesområdet for art. 8 er bredt og defineres løbende af EMD.<sup>104</sup> Bestemmelsen pålægger både staterne positive og negative pligter. Bestemmelsen pålægger staten en negativ pligt til ikke at gøre indgreb i de beskyttede rettigheder, men bestemmelsen er ikke absolut. Dermed kan stater gøre indgreb i de i art. 8, stk. 1 omfattede rettigheder, såfremt betingelserne i art. 8, stk. 2 er opfyldt. Heri ligger, at indgrebet skal være foreskrevet ved lov, varetage et legitimt formål og være nødvendigt i et demokratisk samfund.<sup>105</sup> Derudover pålægges staterne en positiv pligt til at træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre, at enhver kan nyde de i art. 8 sikrede rettigheder.<sup>106</sup>

I forhold til familiesammenføring er staterne som udgangspunkt ikke forpligtede til at respektere et ægtepars eller samlevendes valg af opholdsland. Deraf følger, at stater ikke er forpligtede til at give opholdstilladelse til den af ægtefællerne eller samleverne, der ikke i forvejen har opholdstilladelse.<sup>107</sup> Vælger staten at give visse udlændinge ret til familiesammenføring, som eksempelvis ukrainske fordrevne, er staten dog forpligtet til at udøve retten til familiesammenføring på en måde, der er i overensstemmelse med art. 14.<sup>108</sup> Et eksempel på dette princip ses i *Petrovic mod Østrig*<sup>109</sup>, hvor en mand ikke havde mulighed for at modtage samme forældreorlovskompensation som en kvinde i samme situation. Retten til en sådan ydelse er ikke omfattet af art. 8, men bestemmelsen fandt alligevel anvendelse, da udbetalingen af kompensationen var knyttet til udøvelsen af ( *“linked to the exercise of a right guaranteed”*) retten til familieliv efter art. 8.<sup>110</sup> Derfor var staten forpligtet til at udøve retten til forældreorlovskompensation på en måde, der var i overensstemmelse med art. 14.<sup>111</sup> Når staten giver en bedre retstilling vedrørende familiesammenføring til ukrainske fordrevne, skal denne derfor udøves

<sup>104</sup> David Harris m.fl. (2018), s. 501

<sup>105</sup> Mere dybdegående om disse betingelser: Kjølbros (2023), kapitel 16

<sup>106</sup> Kjølbros (2023), s. 891

<sup>107</sup> Hode og Abdi mod Storbritannien, dom af 06.11.12, pr. 43

<sup>108</sup> Hode og Abdi mod Storbritannien, dom af 06.11.12, pr. 43

<sup>109</sup> Petrovic mod Østrig, dom af 27.03.98

<sup>110</sup> Ibid., pr. 28

<sup>111</sup> Ibid., pr. 26-29

på en måde, der ikke bliver diskrimination over for flygtninge. Spørgsmålet om familiesammenføring er dermed omfattet af art. 8.

Såfremt en anmodning om familiesammenføring nægtes, vil spørgsmålet herom ligeledes falde inden for anvendelsesområdet af art. 8.<sup>112</sup> I praksis behandles sådanne sager enten som indgreb, der skal opfylde betingelserne i art. 8, stk. 2, eller som et spørgsmål vedrørende statens positive pligter.<sup>113</sup> Afgørende for sontringen er, om den udlænding, der ønsker opholdstilladelse i staten grundet familiemæssig tilknytning hertil, tidligere har været meddelt opholdstilladelse eller ej. Såfremt familiesammenføringen nægtes ved at nægte forlængelsen af en allerede meddelt opholdstilladelse, vil sagen blive behandlet som et indgreb, der skal opfylde betingelserne i art. 8, stk. 2. Hvis udlændingen ikke tidligere er blevet meddelt opholdstilladelse, og familiesammenføringen nægtes, vil det blive behandlet som et spørgsmål om statens positive pligter. For vurderingen af, om der foreligger en krænkelse af art. 8 er sontringen dog ikke afgørende.<sup>114</sup>

Det konstateres på baggrund af ovenstående, at spørgsmålet om familiesammenføring falder inden for anvendelsesområdet af art. 8, herunder de tilfælde, hvor familiesammenføring nægtes. De der er blevet meddelt familiesammenføring vil have mulighed for at klage herover, da de processuelt er stillet dårligere, end ukrainske fordrevne. I praksis må det dog antages, at det vil være de, der er blevet nægtet familiesammenføring, som vil klage. Særligt, hvis sagen må formodes at få et andet udfald, hvis den blev behandlet efter UKR i stedet for UDL. Af den grund vil sidstnævnte være udgangspunktet i det følgende.

## 5.2 Kravet om sammenlignelig situation

Ved vurderingen af, om to grupper er i sammenlignelige situationer, har EMD udtalt: *“In examining whether persons subject to different treatment are in a relevantly similar situation, the Court takes into account the elements that characterise their circumstances in the particular context. The elements which characterise different situations, and determine their comparability, must be assessed in the light of the subject-matter and purpose of the measure which makes the distinction in question”*.<sup>115</sup> Med andre ord er det de faktiske omstændigheder og formålet med den forskelsbehandlende foranstaltning snarere end den juridiske definition af grupperne, som udgør grundlaget for vurderingen.<sup>116</sup>

For ukrainske fordrevne er de faktiske omstændigheder, at der er krig i Ukraine, hvorfor mange ukrainske fordrevne er udrejst af landet og har søgt beskyttelse i andre lande. Overordnet set er de faktiske omstændigheder for flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3, at de er forhindrede i at vende tilbage til deres oprindelsesland. Forhindringen kan både have baggrund i individuelle forhold eller i den generelle situation i oprindelseslandet. Uagtet baggrunden for forhindringen er både ukrainske fordrevne og de førnævnte flygtninge udrejst fra deres oprindelsesland, fordi de ikke var i sikkerhed, og har derefter søgt beskyttelse i Danmark. At grupperne er udrejst fra deres hjemland for at søge beskyttelse, er dog ikke nok til at kunne konstatere, at de er i sammenlignelige situationer.

---

<sup>112</sup> *Biao mod Danmark*, dom af 24.05.16, pr. 95

<sup>113</sup> *Kjølbro (2023)*, s. 1035

<sup>114</sup> *Ibid.*, s. 1035 og 1036

<sup>115</sup> *Ratzenböck og Seydl mod Østrig*, dom af 26.10.17, pr. 31

<sup>116</sup> *Kjølbro (2023)*, s. 1285, *Fábián mod Ungarn*, dom af 05.09.17, pr. 121 og *Ratzenböck og Seydl mod Østrig*, dom af 26.10.17, pr. 31

### 5.2.1 Flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2

For så vidt angår ukrainske fordrevne og flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 kan det være kompliceret at vurdere sammenligneligheden af de faktiske forhold, da beskyttelse efter UDL § 7, stk. 2 gives på baggrund af individuelle forhold. Der findes dog praksis fra EMD, der kan bidrage til at belyse, hvorvidt ukrainske fordrevne og flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 er i en sammenlignelig situation.

I *M.T og andre mod Sverige*<sup>117</sup> tog EMD stilling til, hvorvidt flygtninge med opholdstilladelse på baggrund af generelle forhold i hjemlandet var i en sammenlignelig situation med flygtninge, der havde opholdstilladelse på baggrund af individuelle forhold. Sagen omhandlede blandt andet en klager, der havde fået en opholdstilladelse i Sverige på baggrund af de generelle forhold i hjemlandet.<sup>118</sup> For personer med den type opholdstilladelse var muligheden for at få familiesammenføring suspenderet i en periode på ca. tre år, hvilket ikke var tilfældet for flygtninge med et opholdsgrundlag baseret på individuelle forhold, lig UDL § 7, stk. 1.<sup>119</sup> EMD anerkendte, at flygtninge, der flygtede på baggrund af den generelle situation, kunne have et mere midlertidigt behov for beskyttelse.<sup>120</sup> Derudover blev det fremhævet, at en generel situation i hjemlandet ofte resulterer i en større mængde flygtninge på kortere tid, hvilket lægger større pres på modtagerlandene.<sup>121</sup> Desuagtet konkluderede EMD, at personer, der flygter på baggrund af en generel situation i hjemlandet, har et lignende behov for beskyttelse og familiesammenføring som de personer, der er flygtet på baggrund af individuelle forhold. Det essentielle for en sådan vurdering er, at familierne - uanset grunden til at flygte - er forhindrede i at nyde deres ret til familieliv, jf. EMRK art. 8, i deres oprindelsesland.<sup>122</sup>

I dommen konkluderede EMD, at klageren var i en sammenlignelig situation med flygtninge, som havde opholdstilladelse på baggrund af deres individuelle forhold.<sup>123</sup> Det blev dog understreget i dommen, at der ikke dermed kunne sluttes, at de to grupper af flygtninge i alle tilfælde vil være i sammenlignelige situationer. EMD fastslog, at vurderingen må være konkret ud fra sagens individuelle fakta. De omstændigheder, som ukrainske fordrevne befinder sig i, kan på flere punkter sammenlignes med førnævnte klager i *M.T og andre mod Sverige*. Ukrainske fordrevne har på samme måde fået opholdstilladelse på grund af den generelle situation i hjemlandet og må ligeledes antages at være ude af stand til at nyde deres ret til familieliv i hjemlandet. I linje med konklusionen i *M.T og andre mod Sverige* må vurderingen dog foretages konkret. Derfor kan det ikke generelt antages, at ukrainske fordrevne og flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 er i en sammenlignelig situation. Dommen viser dog, at de to grupper efter en konkret vurdering af hver enkelt sag kan være det.

Det kan endvidere fremhæves, at Dr. Hugo Storey i artiklen "*Are Those Fleeing Ukraine Refugees?*"<sup>124</sup> med stor forsigtighed konstaterer, at ukrainske fordrevne kan defineres som flygtninge, jf. FN's flygtningekonventions art. 1 A. Efter dansk ret meddeles der opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 1, såfremt det vurderes, at kravene i FN's Flygtningekonvention art. 1 A er

---

<sup>117</sup> *M.T og andre mod Sverige*, dom af 20.10.22

<sup>118</sup> *Ibid.*, pr 98

<sup>119</sup> *Ibid.*, pr 97 og 101

<sup>120</sup> *Ibid.*, pr 98

<sup>121</sup> *Ibid.*, pr 99

<sup>122</sup> *Ibid.*, pr 106

<sup>123</sup> *Ibid.*, pr 111

<sup>124</sup> Dr. Hugo Storey i Sergio Carrera og Meltem Ineli-Ciger, samt bidragsydere: "*EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine*", European University Institut, (2023), kapitel 4

opfyldt, hvorfor ukrainske fordrevne vil have krav på opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 1. Både opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 1 og stk. 2 forudsætter, at beskyttelsesbehovet har grundlag i individuelle forhold. Såfremt det antages, at Dr. Hugo Storey har ret i sin konklusion, vil det derfor tale for, at ukrainske fordrevne og flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 er i en sammenlignelig situation.

Derudover vil ovenstående antagelse medføre, at ukrainske fordrevne vil blive defineret som flygtninge efter dansk ret. Det følger af forarbejderne til UKR, at de ukrainske fordrevne defineres som "fordrevne" i det omfang, de alene har opholdstilladelse efter UKR. Til forskel herfra bliver personer med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 1 -3 anerkendt som flygtninge i dansk ret.<sup>125</sup> En anerkendelse af, at ukrainske fordrevne opfylder kravene i FN's flygtningekonvention art. 1 A, vil derfor medføre, at ukrainske fordrevne juridisk vil blive defineret som flygtninge på samme måde som dem, der har opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3. Hertil skal bemærkes, at ukrainske fordrevne allerede bliver betegnet som flygtninge i Integrationsloven<sup>126</sup>, jf. § 2, stk. 2, nr. 6, hvorfor de anses som flygtninge i integrationslovens forstand.<sup>127</sup> Det er dog ikke afgørende, om ukrainske fordrevne kan defineres som flygtninge eller ej, da EMD har udtalt, at det ikke er et krav, at to gruppers situation skal være identiske.<sup>128</sup> Derudover bringes det ovenfor i afsnit 5.2 anførte i erindring, hvorefter det er de faktiske forhold snarere end den juridiske definition, der er afgørende.

På baggrund af ovenstående må det konstateres, at det ikke generelt kan konkluderes, om flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og ukrainske fordrevne er i sammenlignelige situationer. Hvorvidt en flygtning med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 bliver diskrimineret i strid med EMRK art. 14 i forhold til ukrainske fordrevne, må derfor afhænge af en vurdering af, hvorvidt der er sammenlignelige situationer i den konkrete sag.

### 5.2.2 Flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3

Flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3 har fået opholdstilladelse, fordi den generelle situation i hjemlandet er af en sådan karakter, at udsendelse dertil vil være i strid med EMRK art. 3 om tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling.<sup>129</sup> Udsendelse kan være i strid med art. 3, da EMD har fastslået, at art. 3 har ekstraterritorial effekt, hvorfor bestemmelsen ligeledes beskytter mod refoulement.<sup>130</sup>

De ukrainske fordrevne, der er flygtet på baggrund af den generelle situation i hjemlandet, og ikke på grund af individuelle forhold, må antages at have en række lighedspunkter med de førnævnte flygtninge. Det er interessant, om ukrainske fordrevne vil kunne få opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3 på baggrund af, at en hjemsendelse vil være i strid med EMRK art. 3, fordi en vurdering heraf vil tage udgangspunkt i de faktiske omstændigheder i hjemlandet. Som anført ovenfor er det blandt andet de faktiske omstændigheder, som er afgørende for, om der foreligger sammenlignelige situationer. Det skal bemærkes, at det *ikke* er afgørende for sammenligneligheden, om hjemsendelsen af ukrainske fordrevne vil være i strid med EMRK art. 3. Det kan dog spille en rolle, da de faktiske forhold vil blive vurderet. Derfor vil det i det følgende blive vurderet, hvorvidt situationen i Ukraine er af en sådan karakter, at ukrainske

<sup>125</sup> Lovforslag L 145, s. 14, samt lov nr. 1146 af 22. juni 2020 § 2, stk. 2, nr. 1

<sup>126</sup> Lov nr. 1146 af 22. juni 2020, som ændret ved UKR

<sup>127</sup> Udlændinge- og integrationsministeriet: "Fordrevne fra Ukraine"

<sup>128</sup> *Hode og Abdi mod Storbritannien, dom af 06.11.12*, pr. 50

<sup>129</sup> *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 276-277

<sup>130</sup> *Ibid.*, s. 278, som beskrevet i afsnit 5.1.1.

fordrevne vil kunne få opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3. Hertil skal bemærkes, at hverken danske myndigheder eller EMD på nuværende tidspunkt har taget stilling til spørgsmålet, hvorfor den følgende vurdering er forbundet med en vis grad af usikkerhed. I sidste ende vil denne usikkerhed skulle afklares af de danske myndigheder eller EMD.

Der findes ikke en definitiv liste med kriterier for, hvornår situationen i et land er af en sådan karakter, at udsendelse dertil er i strid med EMRK art. 3. EMD har dog i *Sufi og Elmi mod Storbritannien* oplistet en række kriterier, som kan bidrage til vurderingen.<sup>131</sup> For det første skal det indgå, om parterne i krigen har benyttet taktikker eller metoder, der enten medfører en forhøjet risiko for civile tab eller er målrettet direkte mod civile. For det andet skal det indgå, i hvor stort omfang de førnævnte taktikker og metoder er blevet brugt i krigen. For det tredje indgår det i vurderingen, om krigen var afgrænset til et mindre sted i landet, eller om der er tale om en krig i et større område af landet. Afslutningsvis har antallet af dræbte, sårede og fortrængte civile betydning.<sup>132</sup> Som fremhævet af EMD skal listen dog ikke anses som endegyldig og er ej heller ment til at skulle anvendes i samtlige kommende, relevante sager.<sup>133</sup> EMD har dog som eksempel anvendt kriterierne i *L.M. m.fl. mod Rusland*<sup>134</sup>, hvor det blev fastslået, at borgerkrigen i Syrien havde gjort den generelle situation i visse konfliktområder så voldsom, at unge mænd ikke måtte udsendes hertil.<sup>135</sup>

Ifølge UNHCR har Rusland ad flere omgange målrettet angreb mod civile i Ukraine. Den 28. april 2023 var der missilangreb på civile mål, hvor minimum 25 mennesker blev dræbt.<sup>136</sup> FN har ligeledes i en pressemeddelelse fra den 28. april 2023 udtalt kritik af Rusland, da Rusland angreb civile mål, herunder et hospital.<sup>137</sup> Rusland har minimum 24 gange i løbet af de første tre måneder af 2023 angrebet det ukrainske sundhedsvæsen, hvilket flere gange har haft civile tab som følge.<sup>138</sup> Senest den 29. maj 2023 har Rusland iværksat et droneangreb mod Ukraines hovedstad, Kyiv. Alene i løbet af maj måned 2023 har Rusland angrebet hovedstaden 15 gange.<sup>139</sup> Derudover har FN dokumenteret mere end 100 tilfælde, hvor russiske soldater har voldtaget civile ukrainere. I flere af tilfældene har ofrene udtalt, at soldaterne var udstyret med Viagra, hvilket FN har lagt til grund for, at voldtægterne er en del af Ruslands militære strategi.<sup>140</sup> På baggrund heraf må det antages, at Rusland bruger taktikker, der medfører forhøjet risiko for civile tab, og flere metoder, der er målrettet direkte mod civile. Det skal bemærkes, at det ikke er udelukket, at Ukraine ligeledes bruger metoder, der medfører en forhøjet risiko for civile tab. Hvor udbredte metoderne er, er forbundet med en relativt stor usikkerhed, da krigen fortsat er i gang, hvorfor der er stor risiko for misinformation og propaganda.

Hvad angår det tredje kriterium vedrørende det geografiske område af krigen, er det svært at vurdere, hvor store områder af Ukraine der er direkte berørt af krigen. Det kan dog konstateres, at Rusland har overtaget kontrollen over store dele af Østukraine<sup>141</sup>, og at Rusland ad flere

---

<sup>131</sup> *Sufi og Elmi mod Storbritannien*, dom af 28.06.11, pr. 241

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> *L.M. m.fl. mod Rusland*, dom af 10.09.15

<sup>135</sup> *Ibid.*, pr. 119-126

<sup>136</sup> UNHCR: "Ukraine situation Flash Update #46", af 5. maj 2023

<sup>137</sup> UN: "Daily Press Briefing by the Office of the Spokesman for the Secretary-General" af 28. april 2023

<sup>138</sup> UNHCR: "Ukraine situation Flash Update #45" af 21. april 2023

<sup>139</sup> Kristeligt dagblad: "Kyiv rammes af 15. Russiske luftangreb på en måned" af 29. maj 2023

<sup>140</sup> CNN: "Russia using rape as 'military strategy' in Ukraine: UN envoy", den 15. oktober 2022

<sup>141</sup> BBC: "Ukraine in maps: Tracking the war with Russia", den 9. maj 2023 (opdateres løbende)

omgange har affyret missiler mod andre dele af Ukraine, eksempelvis hovedstaden Kyiv.<sup>142</sup> I *Sufi og Elmi-dommen* lagde EMD vægt på, at krigen var mere intens i nogle dele af landet end andre, men at den udviklede sig fra dag til dag, hvorfor det ikke endegyldigt kunne konstateres, hvor stort geografisk område der var berørt.<sup>143</sup> Ved vurderingen af, hvorvidt situationen var af en sådan karakter, at den var omfattet af EMRK art. 3, indgik det særskilt, at krigen var uforudsigelig, hvilket talte for, at situationen var omfattet.<sup>144</sup> Det kan bemærkes, at det danske udenrigsministerium fraråder rejser til samtlige dele af Ukraine, da der er risiko for angreb mod civile i hele landet.<sup>145</sup> Det må derfor antages, at det tredje kriterium er opfyldt.

UNHCR har per 1. maj 2023 registreret 8.574 civile døde og 14.441 civile tilskadekomne. Organisationen anslår, at de reelle tal er væsentligt højere.<sup>146</sup> Derudover har UNHCR registreret over 8 millioner ukrainske fordrevne i Europa og derudover omkring 5 millioner ukrainere, der er fordrevet internt i landet.<sup>147</sup> I *Sufi og Elmi-dommen* lagde EMD ikke vægt på det præcise antal døde, tilskadekomne eller internt fordrevne. I stedet lagde EMD vægt på, at det kunne konstateres, at krigen i Mogadishu havde ført til tusindvis af civile tab og fordrevne.<sup>148</sup> I forhold til krigen i Ukraine er der ikke blot tale om tusindvis af fordrevne, men millioner.

I tilfælde af, at situationen i Ukraine er af en sådan karakter, at en person ved sin blotte tilstedeværelse vil risikere behandling i strid med art. 3, kan en hjemsendelse alligevel være i overensstemmelse med art. 3, såfremt der findes et internt flugtalternativ.<sup>149</sup> Kan et sådant internt flugtalternativ godtgøres, vil udlændingen ikke modtage opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3, da hjemsendelsen ikke vil være i strid med art. 3. For at flugtalternativet anses for godtgjort, har EMD opstillet en række krav. I *Salah Sheekh mod Nederlandene*<sup>150</sup> har EMD formuleret kravene således:

*“The Court considers that as a precondition for relying on an internal flight alternative certain guarantees have to be in place: the person to be expelled must be able to travel to the area concerned, gain admittance and settle there, failing which an issue under Article 3 may arise, the more so if in the absence of such guarantees there is a possibility of the expelled ending up in a part of the country of origin where he or she may be subjected to ill-treatment”.*<sup>151</sup>

Derudover har EMD understreget, at udsendelseslandet har et ansvar for at foretage en grundig undersøgelse af situationen i hjemlandet for at sikre, at den udsendte ikke udsættes for behandling i strid med art. 3.<sup>152</sup>

I forhold til det første krav om, at det skal være muligt at indrejse i landet, skal det bemærkes, at alt flytrafik til Ukraine er indstillet. Indrejse er således kun mulig ved bil eller tog.<sup>153</sup> I forhold til de to andre krav skal det fremhæves, at der er militær undtagelsestilstand i hele Ukraine, stor risiko for angreb på civile, udgangsforbud på visse tidspunkter af døgnet samt visse områder, hvor civile ikke må opholde sig.<sup>154</sup> Af de her anførte grunde anses det for usandsynligt, at

<sup>142</sup> TV2: “Kyiv under angreb fra droner - meldinger om flere eksplosioner” den 14. december 2022

<sup>143</sup> *Sufi og Elmi mod Storbritannien*, dom af 28.06.11, pr 247

<sup>144</sup> *Ibid.*, pr 248

<sup>145</sup> Udenrigsministeriet: “Ukraine” den 22. maj 2023 (opdateres løbende)

<sup>146</sup> UNHCR: “Ukraine situation Flash Update #46” af 5. maj 2023

<sup>147</sup> UNHCR: “Ukraine emergency” januar 2023

<sup>148</sup> *Sufi og Elmi mod Storbritannien*, dom af 28.06.11, pr. 246

<sup>149</sup> *Lorenzen m.fl. (2011b)*, s. 290

<sup>150</sup> *Salah Sheekh mod Nederlandene*, dom af 11.01.07

<sup>151</sup> *Ibid.*, pr. 141

<sup>152</sup> *Ibid.*, pr. 141

<sup>153</sup> Udenrigsministeriet: “Ukraine” den 22. maj 2023 (opdateres løbende)

<sup>154</sup> *Ibid.*,

der kan statueres et reelt internt flugtalternativ, sådan som krigen har udviklet sig på nuværende tidspunkt. Det kan dog ikke udelukkes, at der på et tidligere tidspunkt har været et internt flugtalternativ. Selv i det tilfælde er det dog tvivlsomt, at en stat vil kunne have foretaget en så grundig undersøgelse, som EMD kræver, for at hjemsendelsen er i overensstemmelse med art. 3.

Det skal bemærkes, at forfatterne af artiklen "*Retsstillingen efter flygtningesærlove: Ukrainersærloven og dens forløbere*"<sup>155</sup> ligeledes vurderer, om ukrainske fordrevne opfylder kravene for at få opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3. De mener, at krigen i Ukraine, særligt i begyndelsen, ikke har en sådan karakter, at en person ved sin blotte tilstedeværelse vil være i risiko for behandling i strid med EMRK art. 3. Dermed mener forfatterne ej heller, at de ukrainske fordrevne vil kunne få opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3.<sup>156</sup> Som beskrevet ovenfor er det dog ikke et krav for sammenligneligheden, at ukrainske fordrevne kan få opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3.

Et andet forhold af betydning for vurderingen af sammenligneligheden er, at Rådet for Den Europæiske Union har besluttet at aktivere EU-direktivet om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning. Ved aktiveringen af direktivet anerkendte rådet, at ukrainske fordrevne har et beskyttelsesbehov. Det ses blandt andet ved, at det i direktivet anerkendes, at de fordrevne ukrainere ikke har mulighed for at vende tilbage til Ukraine.<sup>157</sup> Derudover bliver der i direktivet fremhævet, at midlertidig beskyttelse er det bedst egnede middel, da det vil sikre de ukrainske fordrevne "*et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau*".<sup>158</sup> Ukrainernes beskyttelsesbehov er dermed blevet anerkendt på tværs af EU, og som følge af direktivet har 26 ud af Europarådets 46 medlemmer anerkendt beskyttelsesbehovet. Dermed må det antages, at der i en vis grad er fælles europæisk konsensus blandt medlemsstaterne om, at ukrainske fordrevne har et beskyttelsesbehov.

Det kan med en vis usikkerhed konstateres, at hjemsendelse af ukrainske fordrevne, særligt dem fra Østukraine, må antages at være i strid med EMRK art. 3. Det antages derfor, at ukrainske fordrevne opfylder betingelserne for at få opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3. Da vurderingen foretages på baggrund af de faktiske omstændigheder i hjemlandet, peger det i retning af, at grupperne er i sammenlignelige situationer. Yderligere er der europæisk konsensus om, at ukrainske fordrevne har et beskyttelsesbehov. På baggrund heraf må det antages, at kravet om sammenlignelige situationer er opfyldt. Da der dermed er sammenlignelige situationer, og en forskelsbehandling er konstateret under afsnit 4, samt at forskelsbehandlingen sker inden for anvendelsesområdet af art. 3 og 8, kan det konkluderes, at art. 14 finder anvendelse, sammenholdt med art. 3 og art. 8.

### 5.2.3 Flygtninge, der søger om familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1

Det er konstateret, at flygtninge, der nægtes familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1, bliver negativt forskelsbehandlet i forhold til ukrainske fordrevne. Før forskelsbehandlingen kan anses som diskriminerende er det dog et krav, at der foreligger sammenlignelige situationer.

---

<sup>155</sup> Jesper Lindholm m.fl. i U 2022b.279

<sup>156</sup> Jesper Lindholm m.fl. i U 2022b.279, s. 3

<sup>157</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse af 4. marts 2022, protokol 7

<sup>158</sup> *Ibid.*, protokol 16



Det eneste, der afgør, om der kan gives familiesammenføring til en ægtefælle eller samlever, hvis en af parterne er under 24 år, men over 18 år, er, hvilket opholdsgrundlag den herboende part har. I *Hode og Abdi mod Storbritannien*<sup>159</sup> skulle domstolen blandt andet vurdere, om der var sammenlignelighed mellem udlændinge, der havde forskellige opholdstilladelser. Sagen omhandlede en mand, der fik asyl i Storbritannien. Få år efter blev han gift med en kvinde, der boede i Djibouti, hvor parret boede i en årrække.<sup>160</sup> Da manden tog ophold i Storbritannien igen, søgte parret om familiesammenføring og fik afslag med den begrundelse, at de var blevet gift, efter at manden havde opgivet sin faste bopæl i Storbritannien.<sup>161</sup> Samme begrænsning gjaldt ikke udlændinge med andet opholdsgrundlag. Parret hævdede sig udsat for diskrimination, da det var afskåret fra at få familiesammenføring på baggrund af, hvilket opholdsgrundlag manden havde fået i Storbritannien.<sup>162</sup> Domstolen fastslog, at udlændinge med opholdstilladelse efter asylreglerne blandt andet var i en sammenlignelig situation med udlændinge, som havde fået opholdstilladelse på grund af studie eller arbejde i landet, og som søgte om familiesammenføring. Derudover var parret i en sammenlignelig situation med andre udlændinge, der havde fået opholdstilladelse efter asylreglerne, men som var blevet gift, før den ene part opgav sin bopæl.<sup>163</sup>

Flygtninge der nægtes familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1 må på baggrund af ovenstående anses for at være i en sammenlignelig situation med ukrainske fordrevne, der har fået familiesammenføring efter UKR § 2, stk. 1, nr. 1.

## 6. Hvorvidt forskelsbehandlingen udgør diskrimination i strid med EMRK art. 14

Forskelsbehandlingen af flygtninge er inden for anvendelsesområdet af art. 14, hvilket dog ikke er lig med, at der foreligger diskrimination. Forskelsbehandling er ikke per definition i strid med art. 14, særligt fordi stater i visse tilfælde kan være positivt forpligtet til at forskelsbehandle forskellige grupper.<sup>164</sup> Forskelsbehandling bliver dog konventionsstridig diskrimination, når der ikke foreligger en legitim grund til forskelsbehandlingen, eller hvis forskelsbehandlingen ikke er proportionel. Staterne er overladt en skønsmargin ved vurderingen af, om forskellene i ellers sammenlignelige situationer retfærdiggør forskelsbehandling.<sup>165</sup> Navnlig ved vurderingen af, om der er fornøden proportionalitet mellem mål og middel.<sup>166</sup> Ved stillingtagen til, om der for nærværende problemstilling har været anført en legitim grund, og om der er fornøden proportionalitet, er det derfor relevant at vurdere, hvor vid en skønsmargin staten har.<sup>167</sup> Det vil blive vurderet i afsnit 6.1, hvor der herefter i afsnit 6.2 vil blive taget stilling til de forskellige grunde, der er anført for forskelsbehandlingen. I samme afsnit vil det blive vurderet, hvorvidt staten har handlet proportionelt.

---

<sup>159</sup> *Hode og Abdi mod Storbritannien*, dom af 06.11.12

<sup>160</sup> *Ibid.*, pr. 2 til 6

<sup>161</sup> *Ibid.*, pr. 6 til 8

<sup>162</sup> *Ibid.*, pr. 30 til 33

<sup>163</sup> *Ibid.*, pr. 50

<sup>164</sup> Som beskrevet kort beskrevet under afsnit 2

<sup>165</sup> *Rasmussen mod Danmark*, dom af 28.11.86, pr. 40

<sup>166</sup> *Louise Halleskov Storgaard m.fl. (2019)*, s. 418

<sup>167</sup> I *Lorenzen m.fl. (2011b)*, s. 989 anføres det blandt andet om lovligt formål, at det har "en klar forbindelse til skønsmarginen".

## 6.1 Statens skønsmargin

Hvor vid en skønsmargin staten har, afhænger af “*circumstances and the subject-matter and its background*”.<sup>168</sup> Eksempelvis nyder staten en vid skønsmargin, såfremt problemstillingen vedrører statens økonomiske og sociale strategi.<sup>169</sup> Det har derudover betydning, om der er en fælles europæisk konsensus på området. I *Petrovic mod Østrig*<sup>170</sup> vurderede EMD Østrigs skønsmargin, hvor det havde betydning, at der ikke var fælles europæisk konsensus vedrørende spørgsmålet om forældreorlov til mænd. Af den grund nød Østrig en større skønsmargin.<sup>171</sup> Ved vurdering af Danmarks skønsmargin i henhold til forskelsbehandling af flygtninge er det derfor relevant at undersøge, hvor mange medlemsstater der har lovgivning, der ligner UKR. Som anført under afsnit 3.1 er UKR stærkt inspireret af *EU-direktivet om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne*.<sup>172</sup> Direktivet binder ikke Danmark, jf. direktivets protokol 26, men er gældende i andre 26 EU-lande. Samtlige 26 EU-lande er medlemmer af Europarådet og dermed medunderskrivere af EMRK.<sup>173</sup> Derudover har Island, Norge og Schweiz indført lignende, national lovgivning.<sup>174</sup> Derudfra kan det sluttes, at over halvdelen af Europarådets medlemsstater er bundet af lovgivning næsten identisk med UKR. Der må derfor være en formodning for, at der er fælles europæisk konsensus på området. Både i *Petrovic mod Østrig* og i *Rasmussen mod Danmark* har EMD tilkendt en større skønsmargin, da der ikke var fælles europæisk konsensus.<sup>175</sup> Ovenstående taler for, at staten vedrørende nærværende problemstilling kan nyde en større skønsmargin.

Hvor stor skønsmargin staten nyder, vil ligeledes afhænge af, hvilken diskriminationsgrund der danner grundlag for forskelsbehandlingen.<sup>176</sup> Nogle diskriminationsgrunde medfører, at der skal foreligge særlig tungtvejende grunde<sup>177</sup>, før forskelsbehandlingen kan anses for at være objektivt og rimeligt begrundet.<sup>178</sup> De samme grunde medfører, at staten alene vil have en lille skønsmargin.<sup>179</sup> En af disse grunde er nationalitet, der dog ikke nævnes direkte i art. 14's ordlyd. De i ordlyden oplyste grunde er dog ikke udtømmende, og i praksis er nationalitet omfattet af bestemmelsen.<sup>180</sup> Nationalitet nævnes ikke udtrykkeligt i forarbejderne til UKR som værende grunden til forskelsbehandlingen, men en opholdstilladelse efter UKR § 1, stk. 1, nr. 1 gives alene på baggrund af, hvilket statsborgerskab ansøgeren har. Ligeledes er det alene personer med opholdstilladelse efter UKR § 1, der kan nyde de fordele, der følger af at søge familiesammenføring efter UKR § 2, stk. 1, nr. 1. Det er derfor alene på baggrund af ansøgerens

---

<sup>168</sup> *Rasmussen mod Danmark*, dom af 28.11.86, pr. 40

<sup>169</sup> *Kjølbro (2023)*, s. 1299 og *Lorenzen m.fl. (2011b)*, s. 988

<sup>170</sup> *Petrovic mod Østrig*, dom af 27.03.98

<sup>171</sup> *Ibid.*, pr. 38-43. En manglende europæisk konsensus blev ligeledes tillagt vægt i vurderingen af skønsmarginen i *Rasmussen mod Danmark*, dom af 28.11.86, pr. 40-42

<sup>172</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse af 4. marts 2022

<sup>173</sup> Europarådet: “*Europarådet - kort fortalt*”

<sup>174</sup> Dr. Meltem Ineli-Ciger “*Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards*” i *Sergio Carrera m.fl. (2023)*, kapitel 2

<sup>175</sup> *Rasmussen mod Danmark*, dom af 28.11.86, pr. 40-42

<sup>176</sup> De forskellige diskriminationsgrunde er beskrevet under afsnit 2. Listen er ikke udtømmende

<sup>177</sup> EMD bruger udtrykket “*very weighty reasons*”

<sup>178</sup> I juridisk teori er det omdiskuteret, om der findes såkaldte “suspekterede diskriminationsgrunde”. I *Kjølbro (2023)* anføres på s. 1292, at der findes en række suspekterede diskriminationsgrunde, hvilket medfører, at der skal foreligge tungtvejende grunde for at kunne retfærdiggøre forskelsbehandling. Til forskel herfra anføres det i *Lorenzen m.fl. (2011b)* s. 993, at der ikke findes suspekterede diskriminationsgrunde.

<sup>179</sup> *Lorenzen m.fl. (2011b)*, s. 988 og *Louise Halleskov Storgaard m.fl. (2019)*, s. 419

<sup>180</sup> *Kjølbro (2023)* s. 1292 og 1299

nationalitet, at denne kan nyde den fordelagtige retsstilling, som UKR medfører.<sup>181</sup> Forskelsbehandling alene på baggrund af nationalitet vil medføre en intensiveret prøvelse ved EMD, hvilket ligeledes betyder, at statens skønsmargin vil være lille.<sup>182</sup>

På baggrund af ovenstående kan det konstateres, at der både er argumenter for en større og for en mindre skønsmargin. Forskelsbehandling alene på grund af nationalitet vil dog, som nævnt, medføre en intensiveret prøvelse ved EMD. Formodningen om fælles europæisk konsensus kan ikke opveje, at forskelsbehandlingen sker på baggrund af nationalitet. Af den grund vil det i det følgende blive antaget, at staten alene nyder en lille skønsmargin, samt at EMD vil foretage en intensiv prøvelse af, hvorvidt der foreligger diskrimination.

## 6.2 Kravene om legitimt formål og proportionalitet

Som beskrevet under afsnit 6 bliver forskelsbehandling konventionsstridig diskrimination, når der ikke foreligger en legitim grund<sup>183</sup> til forskelsbehandlingen, eller hvis forskelsbehandlingen ikke er proportionel. Hvornår en grund kan anses for at være legitim, er blevet udviklet i praksis, og der findes ikke en udtømmende liste af legitime grunde, som eksempelvis ved EMRK art. 8. I art. 8, stk. 2 er der oplyst en udtømmende række grunde, der kan begrunde et indgreb i art. 8, stk. 1.<sup>184</sup> Grundene er hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder, jf. art. 8, stk. 2. Der er en formodning for, at de formål, der efter art. 8, stk. 2 kan begrunde indgreb, ligeledes vil være legitime grunde til at forskelsbehandle i henhold til art. 14.<sup>185</sup> Modsætningsvist kan de diskriminationsgrunde, der nævnes i ordlyden af art. 14, ikke anses for legitime formål.<sup>186</sup>

Kravet om proportionalitet indebærer, at lovgivningen skal “*strike a fair balance between the protection of the interest of the community and respect for the rights and freedoms safeguarded by the Convention*”.<sup>187</sup> Yderligere er det i proportionalitetsvurderingen indeholdt, at der skal være en rimelig sammenhæng mellem formålet med forskelsbehandlingen og det benyttede middel, der for nærværende er indførelsen af UKR.<sup>188</sup> Yderligere skal forskelsbehandlingen være egnet til at opnå det legitime formål, før det kan anses som proportionelt.

Ved vurderingen af, hvad formålet med og begrundelsen for en forskelsbehandlende foranstaltning er, har EMD lagt stor vægt på forarbejderne til den lov, hvorfra forskelsbehandlingen stammer. Et eksempel herpå ses i *Biao mod Danmark*.<sup>189</sup> I sagen behandlede EMD blandt andet spørgsmålet om, hvorvidt den daværende 28-års regel for familiesammenføring var i strid med

---

<sup>181</sup> Det samme antages i Jesper Lindholm m.fl. i U 2022b.279, s. 7

<sup>182</sup> Louise Halleskov Storgaard m.fl. (2019) s. 419

<sup>183</sup> Kravet om en legitim grund bliver i juridisk litteratur både betegnet som et krav om legitim grund og et krav om et legitimt formål. I *Kjølbro* (2023) s. 1279 beskrives det som en legitim grund, hvor det i *Lorenzen m.fl.* (2011b) s. 989 benævnes som et legitimt formål. På samme måde bruger EMD både betegnelsen “*legitimate aim*” og “*objective and reasonable justification*” i henhold til art. 14, jf. *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*, dom af 28.05.85 pr. 72. Af den grund vil begge betegnelser blive brugt i det følgende.

<sup>184</sup> Louise Halleskov Storgaard m.fl. (2019), s. 318

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> *Lorenzen m.fl.* (2011b), s. 989

<sup>187</sup> *Zarab Adami mod Malta*, dom af 20.06.06, pr. 73, *David Harris m.fl.* (2018), s. 772

<sup>188</sup> *Lorenzen m.fl.* (2011b), s. 991 og *David Harris m.fl.* (2018), s. 774

<sup>189</sup> *Biao mod Danmark*, dom af 24.05.16

EMRK art. 14, sammenholdt med EMRK art. 8.<sup>190</sup> EMD skulle her blandt andet vurdere, hvorvidt personer født med dansk statsborgerskab og personer, som fik dansk statsborgerskab senere i livet, var i sammenlignelige situationer.<sup>191</sup> Ved vurderingen heraf lagde EMD stor vægt på, hvad der fremgik af forarbejderne til 28-års reglen, da det var denne regel, der var den forskelsbehandlende foranstaltning.<sup>192</sup> For nærværende afhandling er den forskelsbehandlende foranstaltning UKR, da det er med indførelsen af den positive særbehandling for ukrainske fordrevne, at forskelsbehandlingen aktualiseres. I forarbejderne til UKR har danske lovgivere angivet en række grunde til, at forskelsbehandlingen af ukrainske fordrevne var nødvendig. Nedenfor vil flere af disse grunde blive gennemgået for at vurdere, hvorvidt de er legitime, og om der er fornøden proportionalitet mellem formål og middel.

### 6.2.1 Forskelsbehandling på grund af en ekstraordinær situation og for at undgå stort pres på asylsystemet

En af de i forarbejderne anførte grunde for forskelsbehandlingen er, at Ruslands invasion af Ukraine har medført en *“helt ekstraordinær situation”*.<sup>193</sup> Situationen bliver yderligere beskrevet som *“den måske største humanitære krise i Europa i årtier”*.<sup>194</sup> Begrundelsen hænger tæt sammen med lovens formål om at imødekomme de ukrainske fordrevnes beskyttelsesbehov, uanset om ukrainske fordrevne opfylder kravene for at få beskyttelse efter UDL.

I kravet om en legitim grund ligger blandt andet, at begrundelsen må *“have a rational basis and an evidential foundation”*.<sup>195</sup> Som eksempel herpå ses *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*<sup>196</sup>. I sagen var kernen i art. 14 klagen, at mandlige udlændinge med opholdstilladelse i Storbritannien havde lettere ved at få familiesammenføring med deres kvindelige ægtefælle eller samlever, end herboende kvindelige udlændinge, der anmodede om familiesammenføring med deres mandlige ægtefælle eller samlever.<sup>197</sup> Staten begrundede forskellen med, at mandlige udlændinge i højere grad end kvindelige vil søge arbejde, hvilket ikke var hensigtsmæssigt, da der var stor arbejdsløshed. Staten anførte, at der var et behov for at beskytte det indenlandske arbejdsmarked. Det ansås derfor som mindre betænkeligt at lade herboende mandlige udlændinges kvindelige ægtefælle eller samlever komme til landet, end at lade herboende kvinder få deres mandlige ægtefælle eller samlever til landet.<sup>198</sup> EMD lagde vægt på, om der reelt kunne statueres en forskel mellem kønnene i forhold til, hvilken indvirkning de havde på Storbritanniens arbejdsmarked.<sup>199</sup> Med andre ord vurderede EMD, om statens begrundelse om, at udenlandske mænd i højere grad søgte arbejde, var faktisk korrekt.

For nærværende vil det af ovenanførte grund skulle vurderes, om det er faktisk korrekt, at der med krigen i Ukraine foreligger en *“helt ekstraordinær situation”*.<sup>200</sup> En sådan vurdering kan i et vist omfang være politisk, men der er dog faktiske forhold, der kan lægges til grund ved

---

<sup>190</sup> *Ibid.*, pr. 62

<sup>191</sup> *Ibid.*, pr. 96

<sup>192</sup> *Ibid.*, pr. 99-100

<sup>193</sup> Lovforslag L 145, s. 12, afsnit 1.1.

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> *David Harris m.fl. (2018)*, s. 773

<sup>196</sup> *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*, dom af 28.05.85,

<sup>197</sup> *Ibid.*, pr 74

<sup>198</sup> *Ibid.*, pr 75.

<sup>199</sup> *Ibid.*, pr. 79-83

<sup>200</sup> Lovforslag L 145 , s. 12, afsnit 1.1.

vurderingen, uden et politisk aspekt. Af den grund vil det i det følgende vurderes, om der er faktiske holdepunkter for at antage, at situationen er ekstraordinær.

Indledningsvist kan det bemærkes, at det ikke er første gang inden for den seneste årrække, at et større antal flygtninge har søgt tilflugt i Europa som følge af Ruslands udenrigspolitiske handlinger. Rusland har eksempelvis været en aktiv del af krigen i Syrien og i en årrække været allieret med det syriske regime. Et regime, som gentagne gange har begået grove overgreb mod sin egen befolkning uden respekt for internationale menneskerettigheder.<sup>201</sup> Som følge af krigen i Syrien flygtede mange syrere til EU i og omkring 2015. *EU-direktivet om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning* blev ikke aktiveret på daværende tidspunkt, og der blev ej heller lavet en dansk særlov.

Meltem Ineli Ciger undersøger i artiklen *“Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards”*, hvorfor EU-direktivet blev aktiveret i 2022, men ikke ved tidligere flygtningestrømme, som eksempelvis ved strømmen af syriske flygtninge i 2015.<sup>202</sup> Forfatteren fremhæver blandt andet, at antallet af ukrainske fordrevne samt hastigheden, hvorved de kom, var væsentligt højere, end hvad tilfældet var i 2015.<sup>203</sup> På nuværende tidspunkt har UNHCR registreret over 8,2 millioner ukrainske fordrevne i Europa.<sup>204</sup> Set i dansk perspektiv er der meddelt 36.384 tilladelser efter UKR siden lovens ikrafttrædelse<sup>205</sup>, mens der er indgivet 19.480 asylansøgninger fra syriske statsborger i perioden 2012-2016.<sup>206</sup> Forfatteren fremhæver ligeledes, at EU indgik en aftale med Tyrkiet, der forpligtede sig til at stoppe indvandrere fra at krydse igennem Tyrkiet mod EU. Derudover fastslog aftalen, at de flygtninge, der nåede til EU igennem Tyrkiet, skulle sendes tilbage til Tyrkiet.<sup>207</sup> På den måde undgik EU at modtage et større antal flygtninge på én gang. En lignende aftale har ikke kunnet indgås vedrørende ukrainske fordrevne, da Ukraine grænser op til EU-landet Polen.

Selvom krigen i Ukraine medfører store humanitære udfordringer, er det ikke ekstraordinært, at Ruslands udenrigspolitiske handlinger skaber flygtningestrømme. Men på baggrund af den store mængde af ukrainske fordrevne, der på kort tid ankom til Danmark - uden at det som i 2015 var muligt at bremse tilstrømningen - er der belæg for at antage, at der reelt er tale om en ekstraordinær situation.

En anden grund, der fremgår af forarbejderne er, at man med indførelsen af UKR vil *“undgå, at det danske asylsystem kommer under så stort et pres, at systemet ikke kan følge med, hvilket ville medføre en væsentlig ulempe for såvel de fordrevne fra Ukraine som andre, der søger om beskyttelse i Danmark”*.<sup>208</sup>

---

<sup>201</sup> Human Rights Watch: *“Our lives are like death”*, 2021 og Røde Kors: *“Krig i Syrien”* og Røde Kors: *“Få overblikket: Tidslinje for konflikten i Syrien”*

<sup>202</sup> Dr. Meltem Ineli-Ciger *“Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards”* i Sergio Carrera m.fl. (2023), kapitel 2

<sup>203</sup> *Ibid.*,

<sup>204</sup> UNHCR: *“Operational Data Portal Ukraine Refugee Situation”*

<sup>205</sup> Opgjort pr. 14.05.23 på baggrund af tal fra Udlændingestyrelsen: *“Tal vedrørende personer, der er fordrevet fra Ukraine”*, pdf, s. 13

<sup>206</sup> Udlændingestyrelsen *“Tal og fakta på udlændingeområdet 2016”*, pdf, s. 13

<sup>207</sup> Dr. Meltem Ineli-Ciger *“Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards”* i Sergio Carrera m.fl. (2023), kapitel 2

<sup>208</sup> Lovforslag L 145, s. 12, afsnit 1.1

I forarbejderne bliver det anført, at et pres på asylsystemet vil medføre væsentlig ulempe for dem, som vil søge om beskyttelse i Danmark.<sup>209</sup> Pres på asylsystemet vil blandt andet kunne medføre forlænget sagsbehandlingstid. Mens en asylsag bliver behandlet, skal ansøgeren som udgangspunkt bo på et asylcenter, uden mulighed for at få arbejde.<sup>210</sup> Yderligere vil de, der ansøger om familiesammenføring, som udgangspunkt være længere tid adskilt fra deres familie som følge af den forlængede sagsbehandlingstid. Af den grund vil en forlænget sagsbehandlingstid antages at have negative konsekvenser for den enkelte ansøger. Formålet med at undgå yderligere pres på asylsystemet må antages at være at beskytte asylansøgernes konventionssikrede rettigheder. EMD har tidligere accepteret, at beskyttelsen af andres rettigheder er en legitim grund til at forskelsbehandle.<sup>211</sup>

En legitim grund skal dog ligeledes være proportionel, hvori det blandt andet ligger, at midlet skal være egnet til at opnå formålet. Indførelsen af UKR skal derfor også være egnet til at undgå pres på asylsystemet. Indførelsen har betydet, at ukrainske fordrevne ikke behøver søge om asyl efter UDL, men i stedet kan nyde den lettere og hurtigere proces, der følger af UKR. Myndighederne behøver eksempelvis ikke at foretage en asylretlig vurdering af en ukrainsk fordreven, som anmoder om opholdstilladelse efter UKR § 1, stk. 1, nr. 2.<sup>212</sup> Indførelsen af UKR forhindrer dog ikke, at ukrainske fordrevne anmoder om asyl, da loven, som nævnt tidligere, helt ekstraordinært tillader, at ukrainske fordrevne kan have flere opholdsgrundlag.<sup>213</sup> Dermed kunne det anføres, at indførelsen af UKR ikke reelt fjerner risikoen for, at det danske asylsystem bliver presset som følge af anmodninger om asyl fra ukrainske fordrevne. Modsat kan det anføres, at muligheden for to opholdsgrundlag ikke er i strid med ønsket om at forhindre et yderligere pres på asylsystemet, da det må antages, at størstedelen vil ansøge om opholdstilladelse efter UKR grundet den processuelle og materielle fordel heraf.<sup>214</sup> Derudover har Flygtningenævnets koordinationsudvalg berosat behandlingen af ukrainske fordrevnes asylansøgninger, hvilket ligeledes medfører, at asylsystemet ikke sættes under pres.<sup>215</sup> En sådan berossættelse er alene mulig, fordi de ukrainske fordrevne har mulighed for at få opholdstilladelse efter UKR. Ellers ville den stride mod Danmarks internationale forpligtelser.<sup>216</sup> Indførelsen af UKR må derfor antages at være et egnet middel til at undgå stort pres på asylsystemet.

Både begrundelsen om, at krigen i Ukraine har medført en ekstraordinær situation, og at UKR blev indført for at undgå stort pres på asylsystemet, er legitime formål. UKR er egnet til at opnå begge formål, men i proportionalitetsvurderingen kan det ligeledes indgå, om der findes alternative midler, der er mindre indgribende, og som vil opnå samme formål.<sup>217</sup>

---

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> Ny i Danmark: "Hvor kan Asylansøgere bo?"

<sup>211</sup> *Lorenzen m.fl. (2011b)*, s. 990

<sup>212</sup> Lovforslag L 145, s. 57

<sup>213</sup> *Ibid.*, s. 12, afsnit 1.1.

<sup>214</sup> Det samme antages der i Lovforslag L 145, s. 33, afsnit 2.12.2

<sup>215</sup> Flygtningenævnet: "Referat af møde i Flygtningenævnets koordinationsudvalg den 24. februar 2022" af 3. marts 2022

<sup>216</sup> Som eksempel vil en berostillelse i det tilfælde medføre, at Danmark ikke yder beskyttelse til personer, der opfylder kravene i FN's flygtningekonventions art. 1 A, hvilket Danmark er forpligtet til. Derudover er Danmark forpligtet til ikke at udsende flygtninge, der i hjemlandet er i risiko for behandling i strid med EMRK art. 3.

<sup>217</sup> *David Harris m.fl. (2018)*, s. 775.

Et alternativt middel vil være at anlægge en prima facie-vurdering af ukrainske fordrevne. Vurderingen indebærer en antagelse af, at en bestemt gruppe mennesker har et behov for beskyttelse, hvorfor de som udgangspunkt gives opholdstilladelse efter UDL.<sup>218</sup> En sådan vurdering er tidligere blevet brugt i dansk ret.<sup>219</sup> Fra 1990 til 2002 blev der af Flygtningenævnet anlagt en prima facie-vurdering af flygtninge, der ankom fra dele af Somalia.<sup>220</sup> Vurderingen behøves ikke at være baseret på, hvilket statsborgerskab en bestemt gruppe har, men kan eksempelvis baseres på, hvor gruppen havde bopæl. Forfatterne i U 2022 b.279 anfører, at en udvidet krigs-flygtningeparagraf i UDL<sup>221</sup> i kombination med en prima facie-vurdering vil gøre UKR overflødig.<sup>222</sup> Såfremt der anlægges en prima facie-vurdering af ukrainske fordrevne, vil både de og flygtninge blive behandlet efter samme regler. Dr Mariana Gkliati anfører i sin artikel<sup>223</sup>, at ukrainske fordrevne utvivlsomt prima facie kan anses som flygtninge, da hun mener, at kravene herfor er opfyldt.<sup>224</sup> På den baggrund ses der ikke at være en juridisk grund til, at det her nævnte alternativ ikke vil kunne anvendes i praksis.<sup>225</sup> Yderligere vil alternativet imødekomme de ukrainske fordrevnes beskyttelsesbehov inden for det almindelige asylsystem, uden at systemet derved nødvendigvis vil blive presset. Der vil naturligvis fortsat være en forskel, idet udgangspunktet vil være, at ukrainske fordrevne opfylder betingelserne for opholdstilladelse.

At der findes egnede alternativer, der ligeledes er mindre indgribende, er ikke tilstrækkeligt for at kunne konstatere, at indgrebet er uproportionalt. I *Rasmussen mod Danmark*<sup>226</sup> fandt domstolen ligeledes, at der var egnede alternative midler. Sagen omhandlede en mandlig klager, der ønskede at bestride sit faderskab over et barn, men var forhindret i at føre en sag om faderskab ved de nationale domstole. Klageren hævdede sig diskrimineret i strid med art. 14, da mænd kun inden for en vis periode havde mulighed for at bestride et faderskab og føre en sag herom ved domstolene. I modsætning hertil kunne kvinder føre en sag om faderskab på ethvert tidspunkt.<sup>227</sup> Formålet med en sådan tidsbegrænsning for mænd var at tage hensyn til barnets tarv.<sup>228</sup> Domstolen anerkendte, at der var et andet middel, som ligeledes ville varetage formålet om barnets tarv. Domstolen fastslog dog, at tidsbegrænsningen var proportionel på trods af et egnede alternativ, da de nationale myndigheder inden for deres skønsmargin kunne beslutte, hvilket middel der skulle bruges.<sup>229</sup> Staten kan derfor i et vist omfang vælge mellem flere alternativer, såfremt alle alternativer med rimelig tolerance vil opnå målet.<sup>230</sup>

For nærværende problemstilling antages det, at staten alene nyder en lille skønsmargin, som konstateret under afsnit 6.1. Det har betydning ved vurderingen af, om staten har handlet inden

---

<sup>218</sup> Der findes også eksempler, hvor EMD har anlagt en prima facie vurdering i henhold til vurderingen af risiko for EMRK art. 3 stridig behandling i hjemlandet. Se herom *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 285

<sup>219</sup> *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 304

<sup>220</sup> *Ibid.*,

<sup>221</sup> Det vil sige en udvidelse af UDL § 7, stk. 3

<sup>222</sup> Jesper Lindholm m.fl. i U 2022b.279, s. 3

<sup>223</sup> Mariana Gkliati "Frontex Assisting in the Ukrainian Displacement – A Welcoming Committee at Racialised Passage?" i *Sergio Carrera m.fl. (2023)*, kapitel 15

<sup>224</sup> Mariana Gkliati "Frontex Assisting in the Ukrainian Displacement – A Welcoming Committee at Racialised Passage?" i *Sergio Carrera m.fl. (2023)*, s. 292

<sup>225</sup> I Jesper Lindholm m.fl. i U 2022b.279 anføres det, at en sådan prima-facie vurdering af politiske årsager ikke vil være muligt i Danmark. Det ses dog ikke af betydning for den juridiske vurdering af, om det er et muligt alternativt middel.

<sup>226</sup> *Rasmussen mod Danmark*, dom af 28.11.86

<sup>227</sup> *Ibid.*, pr. 35

<sup>228</sup> *Ibid.*, pr. 23

<sup>229</sup> *Ibid.*, pr. 41

<sup>230</sup> *David Harris m.fl. (2018)*, s. 775

for sin skønsmargin ved valget mellem alternativerne og dermed, om der foreligger fornøden proportionalitet. I nærværende tilfælde har staten haft mulighed for at vælge mellem indførelsen af UKR eller en prima facie-vurdering af ukrainske fordrevne, eventuelt sammenholdt med en udvidelse af UDL § 7, stk. 3.

På den ene side kan det anføres, at en prima facie-vurdering af ukrainske fordrevne delvist ville have samme retlige konsekvens som UKR. Begge muligheder ville medføre, at ukrainske fordrevne ikke skulle godtgøre andet, end at de hører til den omhandlede gruppe. Der vil derfor i begge tilfælde være forskelsbehandling i en vis grad. Af den grund vil det kunne anføres, at det ikke er afgørende for resultatet, om der anlægges en prima facie-vurdering, eller at UKR indføres. Det taler for, at det er inden for statens skønsmargin at vælge mellem de to alternativer, hvilket vil betyde, at indførelsen af UKR er proportionel.

Modsætningsvist kan det anføres, at den her nævnte forskelsbehandling, der også vil følge ved en prima facie-vurdering, vil være begrundet i en vurdering af situationen i Ukraine. Der kan anlægges en prima facie-vurdering, hvorefter alle på flugt fra Ukraine kan få beskyttelse. Som UKR er udformet, gives der beskyttelse på baggrund af nationalitet og eventuel flygtningestatus i Ukraine.<sup>231</sup> Dermed vil eksempelvis statsløse med bopæl i Ukraine eller andre med ukrainsk bopæl, der ikke har fået flygtningestatus eller statsborgerskab, ikke være omfattet.<sup>232</sup> Beskyttelsen er derfor overvejende afgrænset på baggrund af nationalitet. Med en prima facie-vurdering vil beskyttelsen kunne gives på baggrund af en vurdering af situationen i Ukraine og det deraf følgende beskyttelsesbehov for samtlige, der havde bopæl eller tog ophold i landet. Baggrunden for forskelsbehandlingen vil dermed være en anden, som i modsætning til nationalitet ikke kræver tungtvejende grunde for at være legitim og proportionel.

Derudover kan det anføres, at en prima facie-vurdering vil mindske den forskelsbehandling, som flygtninge oplever som følge af UKR, og dermed må anses som et mindre indgribende middel. Som eksempel vil ukrainske fordrevne på den måde skulle indgå i det almindelige asylsystem, herunder have samme pligt til samme indkvartering under sagsbehandlingen som flygtninge. Derudover vil der ikke være forskel på, hvilken alder herboende og en samlever eller ægtefælle skal have, før der kan tilkendes familiesammenføring.<sup>233</sup>

På baggrund af ovenstående må det konstateres, at begrundelsen om at undgå pres på asylsystemet, og at der foreligger en ekstraordinær situation, er lovlige formål, og indførelsen af UKR er et egnet middel. Særligt en prima facie-vurdering af ukrainske fordrevne vil være et alternativ til indførelsen af UKR. Det er inden for staters skønsmargin at vælge mellem flere egnede alternativer, så længe alternativerne opnår formålet med en vis tolerance. Da staten har en smal skønsmargin, og da prima facie-vurderingen er egnet til at opnå formålet, samtidig med at den er mindre indgribende, mangler indførelsen af UKR den fornødne proportionalitet.

---

<sup>231</sup> Hermed menes UKR § 1, stk. 1, nr. 2., hvorefter personer, der havde status som flygtninge i Ukraine, ligeledes kan få opholdstilladelse efter UKR.

<sup>232</sup> Eksempelvis personer, hvis flygtningestatus endnu ikke var blevet anerkendt

<sup>233</sup> Som nævnt under afsnit 3.1 er aldersgrænsen efter UKR § 2, stk. 1, nr. 1 18 år, hvor aldersgrænsen er 24 år efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1.



## 6.2.2 Forskelsbehandling på grund af, at Ukraine er Danmarks nærområde

Få dage før indførelsen af UKR udtalte statsminister Mette Frederiksen, at Danmark har et særligt ansvar over for ukrainske fordrevne på flugt fra Ruslands invasion, da Ukraine er Danmarks nærområde og en del af Europa.<sup>234</sup> Den opfattelse kan ligeledes findes i forarbejderne til UKR, hvori der står: “*Det er kernen i regeringens flygtningepolitik, at personer, der er fordrevet fra konflikter, skal hjælpes i nærområdet til konflikten*”, hvorfor Danmark har “*et særligt ansvar for at hjælpe*”.<sup>235</sup> Samme eller lignende begrundelse er flere politikere fremkommet med, når de i debatten om UKR er blevet spurgt ind til, hvorfor der ikke var samme reaktion, da der i 2015 var en massetilstrømning af syriske flygtninge.<sup>236</sup> På den baggrund må det antages, at den danske stat anser Ukraine som Danmarks nærområde, og at det bliver anset som en legitim grund til at forskelsbehandle ukrainske fordrevne og flygtninge.

Nærområde er ikke et juridisk begreb, hvorfor det er svært at definere, hvornår et land kan anses for at være et nærområde. Den daværende udlændingeordfører for regeringen, Rasmus Stoklund, udtalte dog i forbindelse med udarbejdelsen af UKR, at Ukraine er Danmarks nærområde fordi landet “*ligger tæt på Danmark med kun Polen imellem*” og fordi det er et europæisk land.<sup>237</sup> Det kan derfor antages, at nærområde både må ses som et argument om geografisk nærhed samt om landes politiske forbindelser til hinanden.

Rodrigo Bueno Lacy og Henk van Houtum argumenterer i deres artikel “*EUrope’s Selective Dehumanisation: The Revival of Geographical Determinism as Rationalisation to Justify the Preferential Protection of Ukrainian Refugees in the EU*”<sup>238</sup> blandt andet for, at argumentet om geografisk nærhed - eller “nærområde” - ikke er holdbart.

For det første sætter forfatterne spørgsmålstegn ved, om argumentet om geografisk nærhed overhovedet er faktisk korrekt. Som konstateret ovenfor er det et krav, at grunden er korrekt, for at den kan anses som værende legitim. I en sammenligning af Ukraine og Syrien vises det, at der fra Ukraines hovedstad, Kiev, til nærmeste større europæiske by, Warsaw i Polen, er 668,45 km. Afstanden fra Syriens hovedstad Damaskus til nærmeste større europæiske by, Nicosia i Cypern, er 323,68 km.<sup>239</sup> Såfremt geografi alene skulle afgøre, hvorvidt der var tale om et nærområde, vil det derfor målt på afstand være mere nærliggende at anse Syrien som nærområde end Ukraine. Rasmus Stoklund har dog anført<sup>240</sup>, at Ukraine er geografisk tættest på Danmark som følge af, at Ukraine deler grænse med Polen. Syrien har ingen landegrænser med EU-lande. Førnævnte forfattere anfører dog, at Syrien og Cypern grænser op til hinanden som

---

<sup>234</sup> DR: “*Hvorfor er der forskel på ukrainere og andre flygtninge?*”, den 4. marts 2022

<sup>235</sup> Lovforslag L 145, s. 12

<sup>236</sup> Europa-Parlamentet: “*Europas flygtningekrise*”, den 5. juli 2017

<sup>237</sup> DR: “*Hvorfor er der forskel på ukrainere og andre flygtninge?*”, den 4. marts 2022

<sup>238</sup> Udgivet i Sergio Carrera m.fl. (2023), kapitel 25

<sup>239</sup> Rodrigo Bueno Lacy og Henk van Houtum “*EUrope’s Selective Dehumanisation: The Revival of Geographical Determinism as Rationalisation to Justify the Preferential Protection of Ukrainian Refugees in the EU*” i Sergio Carrera m.fl. (2023), s. 473

<sup>240</sup> DR: “*Hvorfor er der forskel på ukrainere og andre flygtninge?*”, den 4. marts 2022

følge af den havgrænse, der er mellem landene.<sup>241</sup> Forfatterne mener, at en vurdering af “nærområde” baseret på geografisk nærhed - både målt i kilometer og i landegrænser - er misvisende og ikke tager politisk og samfundsmæssig nærhed i betragtning.<sup>242</sup>

Derudover bør det bemærkes, at samtlige EU-medlemsstater har ratificeret FNs flygtningekonvention, hvori geografisk herkomst ikke angives som en begrundelse for forskelsbehandling.<sup>243</sup> Da konventionen trådte i kraft i 1954, var det muligt tidsmæssigt og geografisk at begrænse, hvilke flygtninge et land var forpligtet til at yde beskyttelse. Efter vedtagelsen af en protokol til konventionen i 1967<sup>244</sup> var det ikke længere muligt at lave en sådan begrænsning. Langt de fleste lande har tiltrådt protokollen, hvorfor der ikke gælder tidsmæssig eller geografisk begrænsning.<sup>245</sup> Tyrkiet udnytter fortsat muligheden for geografisk at afgrænse, hvilke flygtninge landet er forpligtet til at yde beskyttelse. At Tyrkiet har valgt at udnytte denne begrænsning, har skabt udfordringer i forhold til landets forhandlinger om at blive medlem af EU.<sup>246</sup> På baggrund heraf mener forfatterne, at det er i strid med folkeretten at begrunde forskelsbehandling af flygtninge med geografisk nærhed.<sup>247</sup>

Det må konstateres, at et argument om geografisk nærhed savner faktisk grundlag. Derudover er der holdepunkter for at antage, at et sådant argument ikke er på linje med den udvikling, som eksempelvis FNs flygtningekonvention har taget siden vedtagelsen i 1954. Det kan derfor ikke anses som en legitim grund til at forskelsbehandle.

### 6.2.3 Forskelsbehandling ved familiesammenføring af samlever og ægtefælle

Både materielt og processuelt er ukrainske fordrevne stillet bedre end flygtninge i henhold til familiesammenføring med ægtefæller og samlevende, som anført under afsnit 4. Den eneste forskel der er på, om ansøgeren og herboende skal opfylde samtlige krav i UDL og skal igennem en ofte langvarig sagsbehandling, er, om herboende har opholdstilladelse efter UDL eller UKR. Dermed er det forskelsbehandling på grund af karakteren af eller grundlaget for opholdstilladelsen.

Hvorvidt opholdsgrundlag er en diskriminationsgrund omfattet af art. 14 blev behandlet i *Hode og Abdi mod Storbritannien*.<sup>248</sup> I sagen skulle domstolen tage stilling til, hvorvidt det var i strid med art. 14, sammenholdt med art. 8, at udlændinge med visse opholdsgrundlag ikke havde samme mulighed for familiesammenføring som udlændinge med andet opholdsgrundlag.<sup>249</sup> Her fastslog domstolen, at forskelsbehandling på baggrund af opholdsgrundlagets karakter er en diskriminationsgrund omfattet af art. 14.<sup>250</sup> Derudover fandt domstolen, at flygtninge med

---

<sup>241</sup> Rodrigo Bieno Lacy og Henk van Houtum “EUrope’s Selective Dehumanisation: The Revival of Geographical Determinism as Rationalisation to Justify the Preferential Protection of Ukrainian Refugees in the EU” i *Sergio Carrera m.fl. (2023)*, s. 473. Hertil kan bemærkes, at det antages, at Danmark anser Norge som naboland, på trods af, at landene ikke deler en jordgrænse.

<sup>242</sup> *Ibid.*, s. 477

<sup>243</sup> *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 152

<sup>244</sup> Indkorporeret i dansk ret ved BEK nr. 21 af 12. februar 1968

<sup>245</sup> *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 152

<sup>246</sup> Rodrigo Bieno Lacy og Henk van Houtum “EUrope’s Selective Dehumanisation: The Revival of Geographical Determinism as Rationalisation to Justify the Preferential Protection of Ukrainian Refugees in the EU” i *Sergio Carrera m.fl. (2023)*, s. 461

<sup>247</sup> *Ibid.*, s. 461-462

<sup>248</sup> *Hode og Abdi mod Storbritannien*, dom af 06.11.12

<sup>249</sup> *Hode og Abdi mod Storbritannien*, dom af 06.11.12, pr. 30 - 31

<sup>250</sup> *Ibid.*, pr. 46 - 48

forskellige opholdsgrundlag samt flygtninge og personer med opholdsgrundlag som studerende eller arbejdstagere var i en sammenlignelig situation i forhold til familiesammenføring.<sup>251</sup>

En særlig interessant forskel er, at ukrainske fordrevne kan få familiesammenføring med ægtefæller og samlever, der er over 18 år, hvor herboende og ansøger efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1 skal være 24 år. Aldersgrænsen i UDL blev indført i 2002<sup>252</sup> for at hindre tvangs-og proformaægteskaber, som alene blev arrangeret for at udnytte reglerne om familiesammenføring.<sup>253</sup> At aldersgrænsen blev sat til 24 år blev begrundet med, at den herboende udlænding ville have bedre mulighed for at modstå pres fra familien, des ældre vedkommende var.<sup>254</sup> I forarbejderne til UKR er aldersgrænsen ikke begrundet, hvorfor det ikke ud fra forarbejderne kan afgøres, hvorfor der er forskel på aldersgrænserne.

Hvis det antages, at der kan slutes modsætningsvist i henhold til begrundelsen for UDL, vil det betyde, at lovgiver har vurderet, at der ikke var samme misbrugsrisiko ved ukrainske fordrevne. Som beskrevet i afsnit 6.2.1 stilles der dog krav om, at en begrundelsen skal "*have a rational basis and an evidential foundation*"<sup>255</sup>, hvilket ikke er blevet godtgjort i forarbejderne. Der ses ej heller at være statistisk materiale eller andet, som kan godtgøre formodningen. Derfor kan det ikke anses som en legitim grund til forskelsbehandling.

Hvis det antages, at der ikke kan slutes modsætningsvis, er der fortsat ikke angivet en grund til forskelsbehandlingen. Det vil ligeledes betyde, at staten ikke har godtgjort en legitim grund. I begge tilfælde vil forskelsbehandlingen ikke kunne godtgøres.

## 7. Samlet konklusion

I februar 2022 udbrød der krig i Ukraine. Som følge heraf besluttede EU-rådet at aktivere *EU-direktivet om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne*. Danmark er ikke bundet af direktivet, men indførte UKR, der er stærkt inspireret af direktivet. Det er konstateret, at de, der falder inden for det personelle anvendelsesområde af UKR, nyder en positiv forskelsbehandling i forhold til flygtninge, særligt dem, der har opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 og stk. 3, eller som søger om eller har nægtet familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1. Forskelsbehandling er dog ikke i strid med EMRK, hvorfor det afgørende er, hvorvidt forskelsbehandlingen har karakter af diskrimination i strid med art. 14, sammenholdt med art. 3 og art. 8.

For det første kan det konkluderes, at flygtninge med opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3 og ukrainske fordrevne er i sammenlignelige situationer. Konklusionen baseres på en vurdering af de to gruppers faktiske forhold, herunder, om ukrainske fordrevne vil opfylde kravene for at få opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 3. Derudover er det inddraget, at der er fælles europæisk konsensus om, at ukrainske fordrevne har et beskyttelsesbehov. I henhold til flygtninge med

---

<sup>251</sup> *Ibid.*, pr. 50

<sup>252</sup> Ved lov nr. 365 af 6. juni 2002. Alderskravet blev dog modificeret i 2011 ved lov nr. 601 af 14. juni 2011, hvor der blev indført et pointsystem, således at ægtefæller under 24 år kunne få familiesammenføring, såfremt parret havde point nok. Systemet blev dog afskaffet igen i 2012 ved lov nr. 418 af 12-05-2012, hvorefter alderskravet igen blev absolut. Der er ikke mulighed for at dispensere fra kravet, men i ganske særlige tilfælde kan bestemmelsen fraviges. Herom kan henvises til *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s 463-464 og 470 ff.

<sup>253</sup> *Dilou Jacobsen m.fl. (2017)*, s. 470

<sup>254</sup> Lovforslag L 152, s. 30

<sup>255</sup> *David Harris m.fl. (2018)*, s. 773

opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 kan det ikke generelt konkluderes, at gruppen er i en sammenlignelig situation med ukrainske fordrevne. Hvorvidt de to grupper er i sammenlignelige situationer, må derfor fastlægges ud fra en konkret vurdering i hver enkelt sag.

Dernæst kan det konkluderes, at meddelelsen af opholdstilladelse efter UDL § 7, stk. 2 eller stk. 3 falder inden for anvendelsesområdet af art. 3. Derudover kan både personer der fået meddelt og der har fået nægtet familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1, påberåbe sig art. 14, sammenholdt med art. 8, da begge tilfælde falder under anvendelsesområdet af art. 8. I praksis må det antages at være de, der har fået nægtet familiesammenførelse, som vil klage. Det kan konstateres, at der foreligger forskelsbehandling, at forskelsbehandlingen er “*linked to the exercise of a right guaranteed*”<sup>256</sup>, og at det er grupper i sammenlignelige situationer, der forskelsbehandles. Samtlige krav for anvendeligheden af art. 14 er dermed opfyldt, hvorfor bestemmelsen finder anvendelse sammenholdt med henholdsvis art. 3 og art. 8.

Dertil konkluderes det, at der ikke har været fornøden legitim grund og proportionalitet for at forskelsbehandle flygtninge. Begrundelsen vedrørende pres på asylsystemet og en ekstraordinær situation mangler den fornødne proportionalitet. Derudover er begrundelsen med, at Ukraine er Danmarks nærområde, ikke faktisk korrekt, hvorfor det ikke kan anses som en legitim grund. Vedrørende familiesammenføring med samlever eller ægtefælle, særligt de forskellige aldersgrænser herfor, er der ikke anført en legitim grund til forskelsbehandlingen. Derfor er forskelsbehandlingen ikke godtgjort, hvorfor der foreligger diskrimination i strid med art. 14, sammenholdt med art. 8.

Det må derfor konkluderes, at der foreligger forskelsbehandling af sammenlignelige situationer inden for art. 3 og art. 8's anvendelsesområde. Derudover sker forskelsbehandlingen på baggrund af nationalitet og grundlag for opholdstilladelse, hvilket er diskriminationsgrunde omfattet af art. 14. Da forskelsbehandlingen ikke kan begrundes med en legitim grund, samt da der ikke er fornøden proportionalitet, medfører UKR, at flygtninge med opholdstilladelse af UDL § 7, stk. 2 og stk. 3 eller som er nægtet familiesammenføring efter UDL § 9, stk. 1, nr. 1, bliver udsat for diskrimination i strid med EMRK art. 14, sammenholdt med art. 3 og art. 8.

## 8. Litteraturliste

### 8.1 Juridisk litteratur

- |                                    |   |
|------------------------------------|---|
| <i>David Harris m.fl. (2018)</i>   | David Harris, Michael O'Boyle, Ed Bates og Carla Buckley: “ <i>Law of the European Convention on Human Rights</i> ”, 4. udgave, Oxford University Press (2018).                       |
| <i>Dilou Jacobsen m.fl. (2017)</i> | Bjørn Dilou Jacobsen, Niels Henrik Larsen, Nina Marie Lassen, Jesper Lindholm og Jens Vedsted-Hansen: “ <i>Udlændingeret</i> ”, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag (2017). |
| <i>Jens Evald (2020)</i>           | Jens Evald: “ <i>Juridisk teori, metode og videnskab</i> ”, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag (2020).   |

---

<sup>256</sup> *Petrovic mod Østrig*, dom af 27.03.98, pr. 28, *Frette mod Frankrig*, dom af 26.02.02, pr. 31, *Schmidt og Dahlstöm mod Sverige*, dom af 06.02.76, pr. 39

- Jesper Lindholm m.fl. i U 2022b.279* Jesper Lindholm og Maysym Sattar Al-Sami: “*Retsstillingen efter flygtningesærlove: Ukrainersærloven og dens forløbere*” i Ugeskrift for retsvæsen online, U 2022b.279, (2022).
- Kjølbros (2023)* Jon Fridrik Kjølbros: “*Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*”, 6. udgave, Djøf forlag (2023).
- Lorenzen m.fl. (2011a)* Peer Lorenzen, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Veddel Kessing, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen: “*Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art 1-9)*”, 3. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, (2011).
- Lorenzen m.fl. (2011b)* Peer Lorenzen, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Veddel Kessing, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen: “*Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art 10-59)*”, 3. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, (2011).
- Louise Halleskov Storgaard m.fl. (2019)* Louise Halleskov Storgaard, Ole Terkelsen og Jens Vedsted-Hansen: “*Folkeret og menneskerettigheder*”, 1. udgave, 1. oplag, Karnov Group, (2019).
- Sergio Carrera m.fl. (2023)* Sergio Carrera og Meltem Ineli-Ciger, samt bidragsydere: “*EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine*”, European University Institut, (2023).

## 8.2 Lovgivning, lovforslag og bekendtgørelser m.v.

- |   |  |
|---|--|
| Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention (EMRK) | Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 1950, ratificeret af Danmark den 31. marts 1953   |
| FN's Flygtningekonvention (FK)                      | FN's Flygtningekonvention af 28. juli 1951, ratificeret af Danmark den 4. december 1952  |
| BEK nr. 20 af 11. juni 1953                         | Bekendtgørelse nr. 20 af 11. juni 1953 om Danmarks ratifikation af konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 med tilhørende tillægsprotokol, undertegnet i Paris den 20. marts |
| BEK nr. 21 af 12. februar 1968                      | Bekendtgørelse nr. 21 af 12. februar 1968 om protokol af 31. januar 1967 vedrørende flygtninges retsstilling,  |
| EU direktiv af 20. juli 2001                        | Rådets direktiv om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer m.v. af 20. juli 2001  |

Lovforslag L 152	Lovforslag som fremsat: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven m.v. som fremsat den 28. februar 2002 af integrationsministeren, Folketingstidende A, Lovforslag nr. L 152, FT 2001-02
Lov nr. 365 af 6. juni 2002	Lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven m.v. (afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse og stramninger af betingelserne for familiesammenføring m.v.), Lovtidende A, 2001-02
Lov nr. 601 af 14. juni 2011	Lov nr. 601 af 14. juni 2011 om ændring af udlændingeloven m.v. (reform af ægtefællesammenføringsreglerne m.v.), Lovtidende A, 2011
Lov nr. 418 af 12. maj 2012	Lov nr. 418 af 12. maj 2012 om ændring af udlændingeloven m.f. (ægtefællesammenføring m.v.), Lovtidende A, 2012
Lovforslag L 72	Lovforslag som fremsat: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven som fremsat den 14. november 2014 af justitsministeren, Folketingstidende A, Lovforslag nr. L 71, FT 2014-15, 1. samling
Lov nr. 1146 af 22. juni 2020	Lov nr. 1146 af 22. juni 2020 om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven), Lovtidende A, 2020
Lovforslag L 43	Lovforslag som fremsat: Forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der i Afghanistan har bistået danske myndigheder m.v., som fremsat den 7. oktober 2021 af Udlændinge- og integrationsministeren, Folketingstidende A, Lovforslag nr. L 43
Rådets gennemførelsesafgørelse af 4. marts 2022	Rådets Gennemførelsesafgørelse om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse af 4. marts 2022, Den Europæiske Unions Tidende, 2022/382, L 71/1
Lovforslag L 145	Lovforslag som fremsat: Forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine, som fremsat den 14. marts 2022 af udlændinge- og integrationsministeren, Folketingstidende A, Lovforslag nr. L 145, FT 2021-22, 2. samling
Lov nr. 324 af 16. marts 2022 (UKR)	Lov nr. 324 af 16. marts 2022 om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine, Lovtidende A, 2021-22
Lov nr. 1205 af 25. august 2022 (UDL)	Lov nr. 1205 af 25. august 2022 Udlændingeloven, Lovtidende A, 2022

### 8.3 Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

<i>Bankovic m.fl mod Belgien m.fl.</i>	<i>Bankovic m.fl mod Belgien m.fl.</i> , dom af 12.12.01, ansøgningsnummer 52207/99
<i>Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien</i>	<i>Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien</i> , dom af 28.05.85, ansøgningsnummer 9214/80; 9473/81; 9474/81
<i>Biao mod Danmark</i>	<i>Biao mod Danmark</i> , dom af 24.05.16, ansøgningsnummer 38590/10
<i>Cruz Varas m.fl. mod Sverige</i>	<i>Cruz Varas m.fl. mod Sverige</i> , dom af 20.03.91, ansøgningsnummer 15576/89
<i>Fábián mod Ungarn</i>	<i>Fábián mod Ungarn</i> , dom af 05.09.17, ansøgningsnummer 78117/13
<i>Frette mod Frankrig</i>	<i>Frette mod Frankrig</i> , dom af 26.02.02, ansøgningsnummer 36515/97
<i>Gaygusuz mod Østrig</i>	<i>Gaygusuz mod Østrig</i> , dom af 16.09.96, ansøgningsnummer 17371/90
<i>Hode og Abdi mod Storbritannien</i>	<i>Hode og Abdi mod Storbritannien</i> , dom af 06.11.12, endelig 06.02.13, ansøgningsnummer 22341/09
<i>L.M. m.fl. mod Rusland</i>	<i>L.M. m.fl. mod Rusland</i> , dom af 10.09.15, endelig 14.03.16, ansøgningsnummer 40081/14; 40088/14; 40127/14
<i>M.A. mod Danmark</i>	<i>M.A. mod Danmark</i> , dom af 09.07.21, ansøgningsnummer 6697/18
<i>M.T og andre mod Sverige</i>	<i>M.T og andre mod Sverige</i> , dom af 20.10.22, endelig 06.03.23, ansøgningsnummer 22105/18
<i>Petrovic mod Østrig</i>	<i>Petrovic mod Østrig</i> , dom af 27.03.98, ansøgningsnummer 156/1996/775/976
<i>Rasmussen mod Danmark</i>	<i>Rasmussen mod Danmark</i> , dom af 28.11.86, ansøgningsnummer 8777/79
<i>Ratzenböck og Seydl mod Østrig</i>	<i>Ratzenböck og Seydl mod Østrig</i> , dom af 26.10.17, endelig 09.04.18, ansøgningsnummer 28475/12
<i>Salah Sheekh mod Nederlandene</i>	<i>Salah Sheekh mod Nederlandene</i> , dom af 11.01.07, endelig 23.05.07, ansøgningsnummer 1948/04
<i>Schmidt og Dahlstöm mod Sverige</i>	<i>Schmidt og Dahlstöm mod Sverige</i> , dom af 06.02.76, ansøgningsnummer 5589/72
<i>Sufi og Elmi mod Storbritannien</i>	<i>Sufi og Elmi mod Storbritannien</i> , dom af 28.06.11, endelig 28.11.11, ansøgningsnummer 8319/97; 11449/07

## 8.4 Nyhedsartikler og andet materiale

August Stenbroen: “Detektor: Danmark går ikke ‘enegang’ - også Ungarn har udvist syrere til Damaskus”, DR den 23. april 2021 <https://www.dr.dk/nyheder/detektor/detektor-danmark-gaar-ikke-enegang-ogsaa-ungarn-har-udvist-syrere-til-damaskus-0>

DSB: “DSB støtter rejsende fra Ukraine”, den 16. juni 2022 <https://www.dsb.dk/ukraine/>

Europa-Parlamentet: “Europas Flygtningekrise” af 5. juli 2017, ajourført 29. juli 2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/da/headlines/society/20170629STO78631/europas-flygtningekrise>, sidst besøgt den 26. maj 2023

Europarådet: “Europarådet - kort fortalt”, <https://www.coe.int/da/web/about-us/our-member-states>, sidst besøgt den 26. maj 2023

Flygtningenævnet: “Arkiv”, <https://fln.dk/da/Nyheder/Nyhedsarkiv>, sidst set 26. maj 2023

Flygtningenævnet: “Referat af møde i Flygtningenævnets koordinationsudvalg den 24. februar 2022” af 3. marts 2022 <https://fln.dk/da/Nyheder/Nyhedsarkiv/2022/030322>

Human Rights Watch: “Our lives are like death”, 2021 [https://www.hrw.org/sites/default/files/media\\_2021/10/syria1021\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/10/syria1021_web.pdf), sidst set den 26. maj 2023

Keld Vrå Andersen: “Kyiv under angreb fra droner - meldinger om flere eksplosioner” TV2 den 14. december 2022 <https://nyheder.tv2.dk/udland/2022-12-14-kyiv-under-angreb-fra-dro-ner-meldinger-om-flere-eksplosioner>, sidst besøgt den 26. maj 2023

Kristelig Dagblad: “Kyiv rammes af 15. Russiske luftangreb på en måned” den 29. maj 2023, sidst set den 30. maj 2023

Line Rønn Tofte, Line Jenvall og Theodora Zander Renard: “Hvorfor er der forskel på ukrainere og andre flygtninge?”, DR den 4. marts 2022 <https://www.dr.dk/nyheder/politik/hvorfor-er-der-forskel-paa-ukrainere-og-andre-flygtninge> (senest besøgt den 17/05/2022)

Ny i Danmark: “Hvor kan Asylansøgere bo?” <https://nyidanmark.dk/da/Waiting/Asylum/Housing%20of%20asylum%20applicants>, sidst besøgt den 26. maj 2023

Peter Bergmann: “Tom bus afsted for at hente flygtninge”, TV2Fyn den 1. marts 2022 <https://www.tv2fyn.dk/fyn/tom-bus-afsted-for-at-hente-flygtninge-det-foeles-helt-fantastisk>

Philip Wang, Tim Lister, Josh Pennington og Heather Chen: “Russia using rape as ‘military strategy’ in Ukraine: UN envoy”, CNN den 15. oktober 2022, <https://edition.cnn.com/2022/10/15/europe/russia-ukraine-rape-sexual-violence-military-intl-hnk/index.html>, sidst besøgt den 26. maj 2023



Røde Kors: “Krig i Syrien”, <https://www.rodekors.dk/vores-arbejde/syrien/spoergsmaal-svar-om-krigen-i-syrien>, sidst besøgt den 26. maj 2023

Røde Kors: “Få overblikket: Tidslinje for konflikten i Syrien”, <https://www.rodekors.dk/vores-arbejde/syrien/overblik-konflikten-i-syrien>, sidst besøgt den 26. maj 2023

The Visual Journalism Team: “Ukraine in maps: Tracking the war with Russia”, BBC den 9. maj 2023 (opdateres løbende), <https://www.bbc.com/news/world-europe-60506682>, sidst besøgt den 26. maj 2023

Udenrigsministeriet: “Ukraine” den 22. maj 2023 (opdateres løbende) <https://um.dk/rejse-og-ophold/rejse-til-udlandet/rejsevejledninger/ukraine>, sidst besøgt den 26. maj 2023

Udlændinge- og integrationsministeriet: “Fordrevne fra Ukraine” <https://www.uim.dk/arbejdsomraader/integration/modtagelse-og-integration-af-nye-borgere/fordrevne-fra-ukraine/>, sidst set den 26. maj 2023

Udlændingestyrelsen: “Tal vedrørende personer, der er fordrevet fra Ukraine”, pdf, <https://us.dk/tal-og-statistik/tal-vedr-saerloven/> . sidst besøgt den 26. maj 2023

Udlændingestyrelsen “Tal og fakta på udlændingeområdet 2016”, pdf, <https://us.dk/publikationer/2017/maj/tal-og-fakta-paa-udlaendingeomraadet-2016/>, sidst besøgt den 26. maj 2023

UN: “Daily Press Briefing by the Office of the Spokesman for the Secretary-General” af 28. april 2023, <https://press.un.org/en/2023/db230408.doc.htm>, sidst besøgt den 26. maj 2023

UNHCR: “Operational Data Portal Ukraine Refugee Situation” <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, sidst besøgt den 29. maj 2023

UNHCR: “Ukraine emergency” januar 2023, <https://www.unhcr.org/emergencies/ukraine-emergency>, sidst besøgt den 26. maj 2023

UNHCR: “Ukraine situation Flash Update #45” af 21. april 2023 <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/100224>, sidst besøgt den 26. maj 2023

UNHCR: “Ukraine situation Flash Update #46” af 5. maj 2023 <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/100493>, sidst besøgt den 26. maj 2023