

Til lovforslag nr. L 282. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 22. juni 1993

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

(Midlertidig opholdstilladelse til spontane asylansøgere)

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til indenrigsministeren, som denne har besvaret skriftligt og i samråd.

Der er af indenrigsministeren stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Socialistisk Folkepartis og Fremskridtspartiets medlemmer) lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et mindretal inden for flertallet (Venstres og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget) bemærker vedrørende ændringsforslagene, at man allerede i VK-regeringens tid og gentagne gange siden regeringsskiftet har argumenteret for, at der indføres visum for indrejsende fra det tidligere Jugoslavien. Dette ønske er først og fremmest begrundet i reglerne om første asylland. Den omstændighed, at langt den overvejende del af disse asylansøgere er rejst gennem et eller flere sikre lande, gør det velbegrunder at give danske myndigheder mulighed for at afvise disse indrejsende på grænsen, således at danske myndigheder i højere grad får mulighed for at bestemme, hvem der skal have asyl i Danmark.

Det er derfor i overensstemmelse med mindretallets gentagne gange fremsatte ønsker, at der nu indføres visumtvang og tilvejebringelse

en model, der gør det muligt at udvælge personer, der på grund af krigshandlinger eller tilsvarende uroligheder i de pågældendes hjemområde umiddelbart har behov for beskyttelse.

Mindretallet skal derfor opfordre ministeren til at sætte ordningen i kraft hurtigst muligt uden overgangsordning.

Mindretallet deler ministerens ønske om, at ordningen tages op af andre lande.

Det er fortsat mindretallets opfattelse, at ressourcerne i højere grad bør anvendes til at hjælpe de nødstedte til at forblive i sikre områder i eller nær det tidligere Jugoslavien, idet man på den måde kan hjælpe ca. 10 gange så mange mennesker for de samme midler.

Under henvisning til at det af bemærkningerne til ændringsforslagene fremgår, at samtlige tidligere indrejste fra Bosnien har opnået en faktisk beskyttelse i et tredjeland inden indrejsen til Danmark, bemærker mindretallet, at selv modtagelse af nogle få hundrede efter forsøgsordningen for resten af 1993 vil være at hjælpe flere, der har akut behov, end de, der med akut behov har fået midlertidigt ophold i Danmark i første halvdel af 1993.

Endelig konstaterer mindretallet med tilfredshed, at ministeren i et samråd har oplyst, at der i forbindelse med udvælgelsen vil blive informeret om danske forhold og konsekvenserne og betingelserne for indrejse i Danmark, herunder specielt at opholdstilladelsen er midlertidig, ikke omfatter arbejdstilladelse og

bortfalder, når personen ikke længere har behov for midlertidig beskyttelse.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget ved 2. behandling, men vil stemme for de under nr. 1, 2 og 4 stillede ændringsforslag. Mindretallet bemærker, at med ændringsforslag nr. 3, der eufemistisk præsenteres som en »forsøgsordning«, er der lagt op til en betydelig stramning, der er overordentlig betænkelig. Behovet for stramningen er helt udokumenteret, og stramningen medfører i sig selv et bureaukrati, der forudsættes at skulle fungere i et krigshærgat land, men som næppe vil kunne fungere, og som nemt vil blive opfattet som en forhånelse af mennesker i yderste nød.

Stramningen rammer bogstavelig talt udelukkende flygtninge fra et land, hvis forfærdelige ulykker vi dagligt kan følge i pressen og på tv. Verden har været ude af stand til at bringe disse ulykker til ophør. Nu skal Danmark så yde sit bidrag til at gøre livet endnu værre for de pågældende mennesker, idet det gøres endnu vanskeligere for dem at finde et rimeligt fristed.

Oplysningerne om, at mange af de hidtidige flygtninge fra Bosnien-Hercegovina først har opholdt sig i nogle måneder uden for deres krigshærgede hjemland, inden de søgte til Danmark, er så ufyldstgørende, at de ikke siger SF noget, og de er i øvrigt en hån mod Bosnien-Hercegovinas fattige nabolande.

Hvis flygtningene har opholdt sig i Kroatien, er de så tæt på krigshandlingerne, at det i sig selv er farligt. Dette gælder med så meget større vægt, idet der hele tiden er risiko for en optrapning af den muslimsk-kroatiske konflikt. Det kan hurtigt blive livsfarligt at være muslimsk flygtning i Kroatien.

Hvis flygtningene har opholdt sig i Bulgarien, er der tale om et af Europas fattigste lande. Hvor mange byrder skal vi vælte over på sådanne lande? Hvad Tyrkiet angår, er der heller ikke tale om noget rigt land, men ikke desto mindre har Tyrkiet allerede påtaget sig betydelige flygtningebyrder, bl.a. fra Irak.

Det såkaldte »dansk-svenske projekt«, som her fremlægges, med bebudelse af, at Norge nok slutter sig til det, er ikke engang udtryk for en »fæstning Europa-tankegang«. Det er et

projekt, som umiddelbart kan lade nødstedte flygtninge strande i Polen, og som vidner om, at det er »det rige Europa«s fæstning, vi her bærer sten til.

SF kan naturligtvis ikke medvirke hertil.

Et *andet mindretal* (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, men kan stemme for det under nr. 4 stillede ændringsforslag.

Mindretallet bemærker, at både lov nr. 933 af 28. november 1992 om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. og nærværende lovforslag er il-lusionsnumre.

Myndighedernes forvaltning af reglerne er jo således, at når den midlertidige opholdstilladelse på et tidspunkt udløber, forlænger man den i første omgang. Efterfølgende vil man, når tilstrækkelig tid er gået, fra myndighedernes side automatisk have den holdning, at de pågældende flygtninge nu har været i Danmark så længe, at de af humanitære grunde bør have lov til at blive her permanent.

Illusionsnummeret består i at kalde opholdstilladelsen »midlertidig«. Alle, herunder både myndigheder, befolkning og flygtninge, ved, at de pågældende kan få en permanent opholdstilladelse, når den midlertidige opholdstilladelse udløber.

Hvis myndighederne af den ene eller den anden grund skulle få betænkeligheder ved at tildele permanente opholdstilladelser, ved man fra tidligere lejligheder, at der i Folketinget er et flertal, der er parat til at gennemføre de nødvendige lovændringer, således at personer, der har fået en midlertidig opholdstilladelse, også får lov til at blive her permanent.

Folketinget kan ganske enkelt ikke være bekendt at prøve at bilde befolkningen ind, at man uddeler midlertidige opholdstilladelser, når realiteten er, at tilladelserne i praksis bliver permanente.

## Ændringsforslag

### Til § 1

Af *indenrigsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af FP):

1) Før nr. 1 indsættes som nyt nummer:

»01. § 4, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Nære familiemedlemmer til de af § 15 og § 15 a omfattede personer med midlertidig opholdstilladelse kan dog efter ansøgning i særlige tilfælde af humanitær karakter meddeles midlertidig opholdstilladelse her i landet.«

2) Før nr. 1 indsættes som nyt nummer:

»02. § 13, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Direktoratets afgørelser kan bortset fra afgørelser i henhold til §§ 1, 4, 14, 15 og 15 a påklages til indenrigsministeren.«

Af *indenrigsministeren*, tiltrådt af et flertal (S, V, KF, CD, RV og KRF):

3) Efter nr. 1 indsættes som nyt nummer:

»03. Efter § 15 indsættes som ny paragraf:

»§ 15 a. En person fra det tidligere Jugoslavien, der befinder sig i det tidligere Jugoslavien eller i nærområdet hertil, kan meddeles opholdstilladelse efter denne lov, såfremt det på baggrund af oplysninger tilvejebragt i samarbejde med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) må antages, at vedkommende på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder umiddelbart har behov for beskyttelse.

Stk. 2. Ansøgning om midlertidig opholdstilladelse efter stk. 1 skal indgives til en dansk repræsentation i ansøgerens hjemland eller i det land, hvor ansøgeren har ophold.«

Af *indenrigsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

4) Efter nr. 1 indsættes som nyt nummer:

»04. I § 16, 1. og 2. pkt., og § 19 ændres »justitsministeren« til: »indenrigsministeren.«

## Bemærkninger

### Til nr. 1-4

1) I overensstemmelse med anbefalinger fra FN's Flygtningehøjkommissariat, UNHCR, har hjælpeindsatsen i det tidligere Jugoslavien og i nærområdet været tillagt høj prioritet i den samlede danske indsats i forhold til konflikten i det tidligere Jugoslavien.

Ud over hjælpeindsatsen i nærregionen har Danmark imidlertid også været parat til gennem en særlig invitationsordning at yde be-

skyttelse til personer fra det tidligere Jugoslavien, jf. lovens § 1. Det drejer sig om særligt nødstedte personer, herunder krigsfanger og voldtægtsramte kvinder med behov for lægelig behandling eller anden hjælp. Derudover har man givet midlertidig opholdstilladelse til personer fra det tidligere Jugoslavien, der er indrejst til Danmark som spontane asylansøgere, såfremt de har måttet antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder.

Ved modtagelsen af personer fra det tidligere Jugoslavien ønsker den danske regering i videst muligt omfang at yde beskyttelse til personer, som kommer direkte fra et krigszoneområde med et umiddelbart beskyttelsesbehov.

Langt de fleste af de personer fra det tidligere Jugoslavien, der indrejser til Danmark, kommer fra Bosnien-Hercegovina. Det drejer sig om næsten 98 pct. af de 6.372 personer, der pr. 6. juni 1993 var indrejst siden nytår som spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien.

Undersøgelser, der netop er foretaget af Direktoratet for Udlændinge, har vist, at en overvejende del af de personer, der er indrejst til Danmark, og som kommer fra Bosnien-Hercegovina, har haft et længerevarende ophold i et eller flere lande forud for indrejsen her til landet.

Undersøgelserne har vist, at 10 pct. har haft et samlet ophold på mindre end 1 måned uden for Bosnien-Hercegovina, inden de er ankommet hertil. For 35,5 pct.'s vedkommende har opholdet uden for Bosnien-Hercegovina været af mindre end 6 måneders varighed, medens 64,5 pct. har haft et ophold af mere end 6 måneders varighed.

Disse personer har inden indrejsen til Danmark opnået en faktisk beskyttelse i et tredjeland ved ophold, der ofte har været af måneders varighed. Undersøgelserne har således vist, at det gennemsnitlige ophold uden for Bosnien-Hercegovina inden indrejsen til Danmark har været 7 til 8 måneder.

Der er efter regeringens opfattelse behov for et nyt initiativ, der tager sigte på at yde en målrettet indsats i forhold til dem, som har mere akut behov for beskyttelse efter at være flygtet fra krigszoneområder i Bosnien-Hercegovina.

Med henblik på at tilvejebringe en model,

der gør det muligt at udvælge et antal personer, der på grund af krigshandlinger eller tilsvarende uroligheder i de pågældendes hjemområde umiddelbart har behov for beskyttelse uden for dette område, er det regeringens hensigt at etablere en forsøgsordning med deltagelse af Danmark, Sverige og eventuelt Norge. Ordningen skal give mulighed for, at der umiddelbart på stedet kan udstedes indrejsetilladelse til et beskyttet ophold i enten Danmark eller Sverige til flygtninge og fordrevne personer fra Bosnien-Hercegovina.

Ændringsforslaget skal udgøre hjemmelsgrundlaget for Danmarks deltagelse i forsøgsordningen.

De pågældende personer udvælges efter nærmere drøftelser med Sverige og eventuelt Norge. I forberedelsesfasen har Sverige arbejdet parallelt med Danmark om en ny form for udvælgelse i selve området. Det forudsætter indførelse af krav om visum. Det forventes, at Norge umiddelbart vil følge efter med hensyn til indførelse af visum og tilslutning til det dansk-svenske projekt.

Forsøget forudsættes afsluttet inden udgangen af 1993. Herefter vil der blive gennemført en grundig evaluering, der vil omfatte både retlige og praktiske aspekter.

Det er regeringens håb, at samarbejdsmodellen tages op af andre europæiske lande, således at det kan danne grundlag for starten på et europæisk burden-sharing system. Som et led i evalueringen vil der også blive foretaget en undersøgelse af, om andre europæiske lande har etableret/vil etablere lignende udvælgelsesordninger.

Regeringen agter allerede på et møde i juli måned 1993 i Genève i UNHCR-regi sammen med de øvrige nordiske lande at gøre en markant indsats for at øge den europæiske modtagelse af flygtninge fra Bosnien-Hercegovina og orientere Folketingets Retsudvalg om det danske oplæg til konferencen samt efterfølgende om resultaterne af denne.

Regeringen vil allerede efter den første to-måneders-periode give en første redegørelse til Folketinget, der især beskriver starten af projektet og løsningen af de forskellige praktiske spørgsmål i forbindelse hermed.

Herefter er det regeringens hensigt med faste to-måneders-intervaller eller oftere, såfremt der konkret måtte være anledning hertil, at af-

give redegørelser til Folketinget, der bl.a. skal omfatte:

- a) oplysninger om eventuelle ændringer i Europarådslandene med hensyn til modtagelse af flygtninge fra det tidligere Jugoslavien, herunder specielt fra Bosnien-Hercegovina,
- b) oplysninger om udviklingen i opbygning af modtagelsescentre i nærområdet,
- c) funktionen af sådanne modtagelsescentre,
- d) antallet af godkendte ansøgere til Danmark og Sverige og eventuelt Norge,
- e) løsningen af fortsatte praktiske problemer vedrørende den dansk-svenske udvælgelsesordning.

Såfremt rapporteringen viser, at forsøgsprojektet ikke fungerer tilfredsstillende, er regeringen indstillet på at overveje visumpligten på ny. Projektet indebærer, at der i nærområdet etableres en markant dansk/svensk (og eventuelt norsk) myndighedsplacering med medarbejdere, der har den fornødne kompetence til at udstede de nævnte tilladelser. For Danmarks vedkommende vil der være tale om medarbejdere fra Direktoratet for Udlændinge.

UNHCR har ved en omfattende indsats i det tidligere Jugoslavien stor viden om forholdene i regionen. Det er derfor hensigten, at UNHCR skal yde teknisk bistand i forbindelse med forsøgsordningen. Det er navnlig tanken, at UNHCR på deres kontorer i området i et kortfattet skema kan attestere afgivne oplysninger om personens identitet, personens flugtrute og den dato, hvor den pågældende person er på UNHCR-kontoret.

I den periode, hvor sagerne er under behandling af de danske myndigheder i området, forsøges de pågældende personer givet ophold f.eks. i transitlejre på stedet. Transporten til Danmark for de, der meddeles midlertidig opholdstilladelse, vil kunne varetages af International Organisation for Migration (IOM) efter indgået aftale, således at ansvaret for transporten er et myndighedsansvar og ikke et ansvar, der påhviler den enkelte selv. Udgifterne til transport afholdes af den danske stat for de personer, som kommer til Danmark. Transporterne forsøges fordelt jævnt over projektperioden.

Det vil være af stor betydning, at Danmark gennem informationsindsats i området oplyser om muligheden for at opnå midlertidig opholdstilladelse i Danmark. Samtidig oplyses om, at der ikke herudover vil være mulighed for at opnå sådan tilladelse ved at ankomme spontant til Danmark og søge om indrejsetilladelse på grænsen, medmindre man kommer direkte fra et land, der anses for usikkert. Dette vil ske ved indførelsen af et generelt krav om visum for personer fra Bosnien-Hercegovina.

Regeringen tillægger det stor vægt, at personer fra Bosnien-Hercegovina, der er undervejs fra nærområdet til Danmark, ikke risikerer at blive afvist ved den danske grænse uden på forhånd at have haft mulighed for at blive bekendt med de nye indrejsebetingelser. Der etableres en kortvarig overgangsordning til sikring heraf.

Regeringen vil i øvrigt i samarbejde med UNHCR søge at foretage en kortlægning af de former for ophold, som personer, der i øvrigt forlader det tidligere Jugoslavien, opnår i nærregionen eller i tredjelande. Også årsagerne til ophold i tredjelande vil blive søgt kortlagt. Baggrunden herfor er, at det er vigtigt på evalueringstidspunktet at have mere præcise oplysninger om de opholdsmuligheder og dermed den faktiske beskyttelse, som personer fra Bosnien-Hercegovina kan opnå uden for deres hjemegn.

Regeringen vil også i et samarbejde med de øvrige skandinaviske lande nøje følge udviklingen i de øvrige lande, der på rejseruten mellem det tidligere Jugoslavien og de skandinaviske lande modtager flygtninge og fordrevne fra det tidligere Jugoslavien. I forbindelse hermed vil der blandt andet blive indhentet oplysninger om, hvorvidt forholdene i for eksempel Polen og Ungarn påvirkes af de ændrede indrejsebetingelser til de skandinaviske lande.

Hvad angår opholdstilladelsens længde og de vilkår og rettigheder, der i øvrigt er knyttet til opholdstilladelsen, gælder de samme regler som for andre personer fra det tidligere Jugoslavien, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse efter loven. Om adgangen til familiesammenføring henvises til bemærkningerne nedenfor under punkt 3.

2) Udgiften til Danmarks deltagelse i forsøgsordningen skønnes at blive ca. 30–40 mio.

kr., der bl.a. dækker udgifter til personale (udetillæg, forsikring, indkvartering m.v.), udgifter til etablering og drift af transitlejre og udgifter til transport til Danmark af de personer, der meddeles midlertidig opholdstilladelse. På grund af de helt særlige forhold i det tidligere Jugoslavien er det dog forbundet med betydelig usikkerhed at skønne over udgifterne til projektet.

Udgifterne til Danmarks deltagelse i forsøgsordningen vil blive afholdt under finanslovens hovedkonto for Direktoratet for Udlændinge, underkonto vedrørende underhold m.v. af asylansøgere, jf. § 13.11.15.20. Når bevillingen på denne konto er opbrugt, vil der blive søgt ekstra bevilling. Der vil blive fremsat et aktstykke i oktober måned. Folketingets Finansudvalg vil i den forbindelse få forelagt en samlet opgørelse over de udgifter, der er afholdt under § 13.11.15.20. Underhold m.v. af asylansøgere. Indenrigsministeriet vil nøje gennemgå alle økonomiske konsekvenser af loven om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. Der vil blive foretaget en særlig vurdering af, om der er mulighed for en mere hensigtsmæssig anvendelse af ressourcerne, herunder om der i højere grad kan trækkes på egne kvalifikationer hos de personer, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse, især til aktivering og undervisning under deres ophold i Danmark. Udgifterne søges herved nedbragt.

3) I forsøgsordningen skal der så vidt muligt ske udvælgelse af familier samlet, således at hele familien umiddelbart kan meddeles beskyttelse. Hvis det kun har været muligt at meddele en del af familien beskyttelse, vil Danmark være parat til i ekstraordinære tilfælde af humanitær karakter at meddele beskyttelse efterfølgende til nære familiemedlemmer, dvs. til ægtefælle og børn. Adgangen til familiesammenføring vil med den foreslåede regel svare til den hidtidige adgang hertil efter lovens § 4, stk. 2, medens udlændingelovens almindelige regel i § 9, stk. 1, om ret til familiesammenføring ikke finder anvendelse.

4) Afgørelsen om opholdstilladelse vil – i lighed med andre afgørelser om meddelelse af midlertidig opholdstilladelse i medfør af loven – ikke kunne påklages.

*Bent Greve (S) Erling Christensen (S) Lise Hækkerup (S) Lissa Mathiasen (S)*  
*Holger Graversen (S) Ole Espersen (S) Pernille Frahm (SF) nfm. Gert Petersen (SF)*  
*Sonja Albrink (CD) Grove (KF) fmd. Helge Adam Møller (KF) Inge Dahl-Sørensen (V)*  
*Birthe Rønn Hornbech (V) Svend Aage Jensby (V) Steffen Kjærulff-Schmidt (FP)*  
*Elisabeth Arnold (RV) Inger Stilling Pedersen (KRF)*