

Lovforslag nr. L 282. Fremsat den 28. april 1993 af indenrigsministeren (Birte Weiss)

Forslag

til

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

(Midlertidig opholdstilladelse til spontane asylansøgere)

§ 1

I lov nr. 933 af 28. november 1992 om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v., foretages følgende ændring:

1. § 15, stk. 1, affattes således:

»En person fra det tidligere Jugoslavien, der er indrejst til Danmark og i forbindelse hermed eller senere har ansøgt om asyl i henhold til

udlændingelovens § 7, kan meddeles opholdstilladelse efter denne lov, såfremt vedkommende på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder i det område vedkommende ellers kan vende tilbage til, må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet.«

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien har medført tusindvis af sårede og tilskadekomne, samtidig med at hundredetusindvis af mennesker er blevet drevet på flugt fra deres hjem.

De vestlige lande yder en massiv humanitær bistand for at afhjælpe følgerne af konflikten i området. Danmarks samlede humanitære bistand til fordel for ofre for borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien androg således i 1992 i alt godt 180 millioner kroner. Størstedelen af denne hjælp er ydet i konfliktområderne og i regionen tæt ved disse områder.

Baggrunden herfor er bl.a., at der på en af UNHCR indkaldt konference den 29. juli 1992 om situationen i det tidligere Jugoslavien var enighed om, at hjælpeindsatsen hovedsageligt burde lægges i og omkring konfliktområderne. På den måde sikrer man den mest effektive hjælp og modvirker bedst muligt, at konflikten skaber et permanent flygtningeproblem.

Den alvorlige konflikt har imidlertid vist, at der tillige er behov for at hjælpe visse særligt nødstedte personer uden for regionen.

Dette var baggrunden for gennemførelsen af loven om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. Ved loven indførtes for det første en invitationsordning, hvorefter regeringen efter aftale med UNHCR eller lignende international organisation kan invitere et antal særligt nødstedte personer fra det tidligere Jugoslavien til at tage ophold her i landet med henblik på lægelig behandling eller anden hjælp, som ikke kan ydes i det område, hvor vedkommende befinder sig. For det andet giver loven mulighed for, at personer fra det tidligere Jugoslavien, der inden lovens ikrafttræden er indrejst til Danmark og i forbindelse hermed eller senere har ansøgt om asyl, kan meddeles midlertidig opholdstilladelse, såfremt vedkommende på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder i det område, vedkommende ellers kan vende tilbage til, må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet.

På grundlag af loven kunne der umiddelbart inviteres i alt 200 særligt nødstedte personer. Ved nye invitationstiltag udarbejdes et aktstykke med de fornødne oplysninger med henblik på forelæggelse for Finansudvalget. Danmark har indtil nu modtaget i alt 172 inviterede. Der har været tale om tidligere internerede fra serbiske krigsfangelejre samt deres nærmeste familiemedlemmer. Folketingets Finansudvalg har den 31. marts 1993 tiltrådt et aktstykke (Akt 170), hvorved der er etableret bevillingsmæssigt grundlag for forøgelse af den oprindelige kvote med 600 personer, således at Danmark kommer til at modtage i alt 800 inviterede.

Ordnningen, hvorefter spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien efter visse nærmere angivne kriterier kan meddeles midlertidig opholdstilladelse, blev gjort tidsbegrænset, således at den kun gælder personer, der er indrejst før lovens ikrafttræden den 1. december 1992. Baggrunden for denne udformning af bestemmelsen var den helt uafklarede situation i det tidligere Jugoslavien. Det var på daværende tidspunkt ikke muligt, at sige noget om, hvor længe konflikten ville vare, hvilket omfang den ville have i fremtiden m.v. Hertil kom at der var tale om en helt ny kategori af opholdstilladelser, som man ikke umiddelbart ønskede at tilføje som en permanent udvidelse af udlændingelovens regler om meddelelse af opholdstilladelse.

Direktoratet for Udlændinge havde pr. 25. marts 1993 meddelt opholdstilladelse efter denne ordning til 2.698 personer fra det tidligere Jugoslavien. Der har været tale om spontane asylansøgere fra Bosnien-Hercegovina samt enkelte fra Kroatien. Direktoratet for Udlændinge forventer, at der ialt vil blive meddelt midlertidig opholdstilladelse til ca. 3000 af de spontane asylansøgere, der indrejste inden lovens ikrafttræden.

Justitsministeren gav under 2. behandlingen af lovforslaget til loven om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien tilsagn om, at han var indstillet på efter en periode på 3-5 måneder at gøre status og i den forbindelse overveje, om ordningen skulle udvides til også at kunne

gælde for visse personer fra det tidligere Jugoslavien, som efter lovens ikrafttræden er indrejst og har søgt asyl i Danmark. Der var samtidig i den politiske følgegruppe, der var nedsat til løbende at vurdere flygtningesituationen i det tidligere Jugoslavien, enighed om inden for nogle måneder at vende tilbage til spørgsmålet med henblik på at vurdere behovet for en udvidelse af ordningen.

Det må nu konstateres, at der ikke i dag er nogen bedre udsigt til løsning af konfliktsituationen i det tidligere Jugoslavien, end der var ved lovens vedtagelse. Dette er baggrunden for den ved nærværende lovforslag foreslåede tidsmæssige forlængelse af ordningen med meddelelse af midlertidig opholdstilladelse til visse spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien.

Forlængelsen indebærer, at også personer, som er indrejst efter, at loven om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien trådte i kraft, kan meddeles midlertidig opholdstilladelse. Dette gælder både personer, som er indrejst mellem den 1. december 1992 og dette lovforslags ikrafttrædelsesdato og personer, som indrejser efter lovforslagets ikrafttræden. De materielle betingelser for meddelelse af opholdstilladelse ændres ikke.

Spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien

Antallet af spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien øgedes voldsomt navnlig i 2. halvår af 1992. Af de ialt 9003 spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien, som indrejste i 1992, indrejste de 8.127 efter 1. juli. Af disse var 4.595 fra Bosnien-Hercegovina. Det samlede antal spontane asylansøgere fra Bosnien-Hercegovina i 1992 udgjorde 4.795.

Andelen af spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien, der var fra Bosnien-Hercegovina steg betydeligt i de sidste måneder af 1992. I oktober var således 869 af de spontane asylansøgere fra Bosnien-Hercegovina, medens de tilsvarende tal i henholdsvis november og december var 1.614 og 1.477.

De høje indrejsetal for så vidt angår asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien har stort set konstant ligget på det samme høje niveau siden lovens ikrafttræden den 1. december 1992. Der er således ifølge Direktoratet for Udlændinges foreløbige opgørelser i perioden fra den 1. december 1992 til den 1. april 1993 indrejst ialt 5.592 spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien. Heraf var 5.411 eller ca. 97% fra Bosnien-Hercegovina.

Fra 1. januar til 1. april 1993 er der ifølge Direktoratet for Udlændinges foreløbige opgørelser indrejst ialt 4.069 spontane asylansøgere fra det tidligere Ju-

goslavien. Heraf var de 3.934 fra Bosnien-Hercegovina.

Ordningen med midlertidig opholdstilladelse til spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien

Efter den ordning, som ved lovforslaget ønskes forlænget, kan der meddeles midlertidig opholdstilladelse til personer fra det tidligere Jugoslavien, der er indrejst til Danmark og i forbindelse hermed eller senere har ansøgt om asyl, såfremt de pågældende på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder i det område, de ellers kan vende tilbage til, må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet.

På baggrund af den afgrænsning, som fremgår af lovens § 15, og som videreføres med ændringsloven, vil udgangspunktet bedømt på baggrund af den hidtidige situation i området fortsat være, at personer fra Makedonien, Kroatien og Slovenien ikke omfattes af ordningen med midlertidig opholdstilladelse, mens f.eks. navnlig personer fra Bosnien-Hercegovina vil falde inden for gruppen af personer, der kan have behov for midlertidig beskyttelse her i landet. Ordningen vil også kunne omfatte personer fra de zoner i Kroatien, hvor der for tiden er vedvarende krigsfare, og som det derfor kan være meget problematisk for fordrevne personer at vende tilbage til.

Situationen i de forskellige områder af det tidligere Jugoslavien kan fortsat ændre sig med meget kort varsel, og en sådan ændring vil påvirke vurderingen af, om en person fra et af de angivne områder kan blive omfattet af ordningen.

For så vidt angår Serbien-Montenegro vil udgangspunktet som hidtil være, at personer derfra ikke vil kunne meddeles midlertidig opholdstilladelse under hensyn til, at der ikke pågår krigshandlinger eller lignende uroligheder. Men eksempelvis vil forholdene omkring Kosova-provinsen kunne udvikle sig på en sådan måde, at personer derfra vil kunne omfattes af ordningen.

Det må i det hele taget understreges, at situationen i alle dele af det tidligere Jugoslavien hurtigt kan ændre sig, hvilket vil påvirke afgrænsningen af, hvilke personer, der kan meddeles opholdstilladelse efter loven.

Det bemærkes, at der ikke bør meddeles midlertidig opholdstilladelse til en asylansøger, om hvem der foreligger oplysninger, der giver grund til at antage, at vedkommende har gjort sig skyldig i forbrydelser som beskrevet i flygtningekonventionens kapitel 1, artikel 1, F, litra a-c, uanset om betingelserne for meddelelse af midlertidig opholdstilladelse i øvrigt måtte være opfyldt. I sådanne tilfælde bør

spørgsmålet om meddelelse af opholdstilladelse afgøres efter de almindelige asylretlige regler herom.

Det er Direktoratet for Udlændinge, der træffer afgørelse om meddelelse af midlertidig opholdstilladelse til spontane asylansøgere.

Såfremt en person ikke frafalder sin asylansøgning samtidig med, at vedkommende meddeles midlertidig opholdstilladelse, er der i lovens § 15, stk. 2, hjemmel til, at udlændingemyndighederne kan bestemme, at asylansøgningen ikke færdigbehandles, så længe den pågældende person har imidlertid opholdstilladelse. Der gælder dog en maksimumgrænse på 2 år for denne udskydelse af behandlingen af ansøgningen om asyl. Det er den myndighed, der aktuelt har asylsagen under behandling, som tager stilling til, hvorvidt man i relation til en person, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse, vil fortsætte behandlingen af vedkommendes asylsag, eller om der – hvilket vil være den normale situation – skal træffes bestemmelse om, at asylsagen ikke færdigbehandles, så længe den midlertidige opholdstilladelse er gældende. Der er ikke adgang til at påklage en afgørelse fra Direktoratet for Udlændinge om meddelelse af midlertidig opholdstilladelse. Det samme gælder beslutningen om udskydelse af asylsagsbehandlingen.

Den midlertidige opholdstilladelse vil blive meddelt for en periode af 6 måneders varighed, jf. herved lovens § 1, stk. 3, og opholdstilladelsen vil, jf. § 15, stk. 3, kunne forlænges for 6 måneder ad gangen. Efter § 15, stk. 3, jf. § 2, knyttes vurderingen af, om en opholdstilladelse skal forlænges til, om der pågår krigshandlinger eller lignende uroligheder i det område, vedkommende ellers kan vende tilbage til. Det er herefter ikke afgørende, om en person har mulighed for at vende tilbage til nøjagtig samme by eller lokalområde som vedkommende forlod. Opnås der i relation til en republik eller et område en ordnet fred og indebærer fredsslutningen ændrede grænsedragninger, vil det afgørende være, at den pågældende person kan vende tilbage til det, der i konsekvens af den etablerede fredsslutning må betragtes som vedkommendes hjemområde.

Personer, der meddeles midlertidig opholdstilladelse efter § 15, har ikke krav på at få familiemedlemmer her til landet. Situationen vil imidlertid i mange tilfælde være den, at en familie er indrejst samlet her til landet, og i disse tilfælde vil der kunne meddeles hele familien en midlertidig opholdstilladelse, såfremt de falder ind under lovforslagets kriterier. Men også i den situation, hvor en del af en familie er indrejst til Danmark fra et område med krigshandlinger eller lignende uroligheder, kan der være særlige tilfælde af humanitær karakter, hvor et nært

familiemedlem undtagelsesvis bør kunne meddeles midlertidig opholdstilladelse her i landet. Meddelelse af en sådan opholdstilladelse sker efter lovens § 4. Ved nære familiemedlemmer forstås ægtefælle og mindreårige børn.

Spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien, der meddeles midlertidig opholdstilladelse, vil generelt skulle behandles efter de samme retningslinier, som er gældende for de personer fra det tidligere Jugoslavien, der inviteres til Danmark. De pågældende vil således ikke have ret til at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse, eller til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller til med eller uden vederlag at udføre tjenesteydelser her i landet, jf. herved lovens § 3. De pågældende vil få udgifter til underhold dækket af Direktoratet for Udlændinge, der også tilvejebringer og driver særskilte indkvarteringscentre for disse personer. Direktoratet for Udlændinge kan bestemme, at en person med midlertidig opholdstilladelse, uanset om vedkommende har tilstrækkelige midler til sit underhold, skal tage ophold efter direktoratets nærmere bestemmelse, jf. lovens § 7.

Børn i den undervisningspligtige alder modtager særskilt tilrettelagt undervisning, og voksne tilbydes særskilt tilrettelagt undervisning og kurser i visse faglige tekniske fag af betydning for tilbagevenden til hjemlandet, jf. lovens § 5. De pågældende vil have ret til sygehusbehandling og anden lægelig behandling. Udgifterne hertil afholdes af Direktoratet for Udlændinge, jf. herved lovens § 6.

Efter lovens § 8 bortfalder den midlertidige opholdstilladelse, når personen har opgivet sin bopæl her i landet eller har opholdt sig uden for Danmark i mere end to på hinanden følgende måneder. Efter lovens § 9 kan inddragelse af opholdstilladelsen ske, såfremt opholdstilladelsen er opnået ved svig, eller såfremt der foreligger omstændigheder som nævnt i udlændingelovens § 10.

Udvisning af en person med midlertidig opholdstilladelse kan efter lovens § 10 ske, hvis den pågældende idømmes frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der giver mulighed for frihedsberøvelse for en lovovertrædelse, der kan medføre højere straf end hæfte.

Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser

Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at fastlægge antallet af spontane asylansøgere, der vil blive meddelt midlertidig opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse. Der kan på baggrund af tilgangen i den forgangne del af året med forbehold alene gøres nogle skøn.

Til belysning af størrelsesordenen af de udgifter, der vil være forbundet med modtagelsen af disse personer, kan det oplyses, at udgifterne til indkvartering og underhold af asylansøgere i 1991 gennemsnitlig udgjorde 112.000 kr. pr. asylansøger.

Personer fra det tidligere Jugoslavien, der meddeles midlertidig opholdstilladelse, skal indkvarteres i centre, som tilvejebringes af Direktoratet for Udlændinge og på direktoratets vegne drives af Dansk Røde Kors i alt væsentligt i overensstemmelse med principperne i den rammeoverenskomst, der er indgået mellem Justitsministeriet og Dansk Røde Kors. Det er endvidere forudsat, at opgaven med hensyn til at tilbyde de pågældende undervisning m.m., deltagelse i forskellige kulturelle og sociale aktiviteter og udvikling gennem kurser, varetages af Dansk Flygtningehjælp.

Indenrigsministeriet anslår, at udgifterne til indkvartering og underhold af personer fra det tidligere Jugoslavien, der meddeles midlertidig opholdstilladelse, vil udgøre ca. 120.000 kr. årligt pr. person. I beløbet indgår udgifter til ordinær sygehusbehandling, der afholdes af Indenrigsministeriet i overensstemmelse med de retningslinier, der gælder for asylansøgere.

Udgifterne til uddannelses- og aktivitetsprogrammet, som skal iværksættes af Dansk Flygtningehjælp, udgør samlet 29.500 kr. pr. år pr. person, hvoraf 2.400 kr. dækkes ved besparelser på underholdsudgiften.

Såfremt tilgangen af spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien, der opfylder betingelserne for meddelelse af midlertidig opholdstilladelse, fortsætter i samme takt som i de første 3 måneder af 1993, vil godt 15.000 mennesker være omfattet af loven svarende til 7.500 helårspersoner. Dette vil med de ovennævnte forudsætninger medføre en udgift på ca. 1,1 mia. kr. årligt.

Det ovennævnte finansieringsbehov vil blive afholdt af den på finansloven for 1993 under § 13.11.15.20. Underhold m.v. af asylansøgere opførte bevilling. Når bevillingen på denne konto er opbrugt, kan der blive tale om at søge ekstra bevillinger.

Lovforslagets bevillingsmæssige konsekvenser i kommende finansår vil blive indbudgetteret på de årlige bevillingslove.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Bestemmelsen indebærer en tidsmæssig forlængelse af ordningen, hvorefter der kan meddeles midlertidig opholdstilladelse til visse spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien. Ordningen udvides til også at gælde de spontane asylansøgere, der er indrejst efter den 1. december 1992, hvor loven om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. trådte i kraft.

Kriterierne for meddelelse af opholdstilladelse er i øvrigt de samme som hidtil har været gældende for så vidt angår asylansøgere indrejst inden den 1. december 1992, og opholdstilladelse efter loven kan således meddeles, såfremt vedkommende asylansøger på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder i det område, vedkommende ellers kan vende tilbage til, må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet. Der henvises herom til de almindelige bemærkninger.

Heller ikke de nærmere vilkår for opholdet her i landet ændres. Midlertidig opholdstilladelse meddeles således for en periode af 6 måneder med mulighed for forlængelse samt for udskydelse af behandlingen af en ikke frafalden asylansøgning i op til 2 år. Herom samt om de nærmere bestemmelser om opholdet her i landet for de personer, der meddeles midlertidig opholdstilladelse, henvises til de almindelige bemærkninger.