

Til lovforslag nr. L 226. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 22. april 1999

Betænkning

over

Forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinzen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovonødloven)

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

Endvidere har udvalget modtaget en skriftlig henvendelse fra Dansk Flygtningehjælp.

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

Herefter indstiller et *mindretal* (Socialdemokratiets og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de af indenrigsministeren og det under nr. 17 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil stemme imod de under nr. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13 og 14 stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* (Venstres og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af indenrigsministeren og de under nr. 4, 5 og 17 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil stemme imod de under nr. 1, 6, 7, 8, 11, 12, 13 og 14 stillede ændringsforslag.

Dette mindretal tilslutter sig, at der skabes et retsgrundlag for, at inviterede nødstedte personer fra Kosovoprovinzen på grund af den helt øjeblikkelige situation, der har medført, at hundredetusinder er fordrevet, kan få opholdstilladelse i Danmark.

Dette mindretal tilslutter sig den generelle holdning i såvel NATO som EU for en løsning af Kosovokonflikten, at de fordrevne skal kunne vende tilbage til Kosovo og leve i sikkerhed un-

der international beskyttelse. Det ville kunne opfattes som stridende mod denne målsætning, hvis der ved Kosovonødloven etableres en ordning, der bygger på en forventning om længerevarende ophold.

Dette mindretal finder det rigtigt, at der trods opholdets midlertidige karakter gives de nødstedte særlige rettigheder, der ligger langt ud over asylsøgeres, samt særlige pligter.

Mindretallet finder, at der altid er principielle betænkeligheder forbundet med at give en minister vidtgående bemyndigelser. I dette tilfælde er mindretallet imidlertid enig i, at den ordning, der skal etableres for de nødstedte, skal være så fleksibel som mulig og udvikle sig over tid. Mindretallet finder det vigtigt, at de udlændinge, der kommer til Danmark, tages med på råd om deres ophold, frem for at der i loven fastsættes detaljer. Mindretallet lægger vægt på, at det i videst muligt omfang sikres, at der tages optimale hensyn til den enkeltes forhold. Mindretallet henviser specielt til ministerens svar på spørgsmål nr. 10, der er optrykt som bilag til betænkningen, hvoraf det fremgår, at forholdene for de nødstedte udlændinge vil blive afpasset det forhold, at de pågældende alene har midlertidig opholdstilladelse, og at de pågældende vil blive tilbudt undervisning og aktivering, herunder kurser i fag af betydning for en tilbagevenden til Kosovo, ligesom de vil få tilbud om lægebehandling. Mindretallet hæfter sig specielt ved ministerens bemærkning om, at ordningen bør udformes så smidigt som muligt med henblik på at give de pågældende så frie rammer som muligt under

deres ophold her i landet. Mindretallet har tillige hæftet sig ved, at der bliver mulighed for de pågældende for at indgå i praktikordninger, frivilligt arbejde og efter nærmere regler at tage lønnet beskæftigelse, og at alle pålægges en pligt til at medvirke ved udførelsen af de nødvendige opgaver i forbindelse med indkvarteringsstederne.

Mindretallet har stillet ændringsforslag bl.a. om ændring af § 6, idet mindretallet ønsker at sikre, at personer, der i forvejen har indrejseforbud eller vil kunne udvises af landet, ikke inviteres til Danmark.

Et tredje mindretal (Centrum-Demokraternes og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til vedtagelse med de af indenrigsministeren og de under nr. 12 og 17 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil stemme imod de under nr. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 13 og 14 stillede ændringsforslag.

En del af mindretallet (Kristeligt Folkepartis medlem af udvalget) finder det afgørende, at Danmark yder en solid humanitær indsats i forhold til de fordrevne fra Kosovo. Først og fremmest er det vigtigt at yde hjælp i nærområdet i nabolandene til Kosovo.

Det er imidlertid også Kristeligt Folkepartis opfattelse, at Danmark må være parat til at modtage fordrevne kosovo-albanere, såfremt de ikke kan leve trygt i nærområdet. En sådan konkret anmodning om, at Danmark på særlige vilkår skal invitere fordrevne fra Kosovo, foreligger nu fra UNHCR.

Lovforslaget lægger op til, at Danmark i første omgang skal kunne modtage en kvote på 1500 nødstedte fra Kosovo. For Kristeligt Folkeparti er det afgørende, at lovforslaget ikke indeholder nogen øvre grænse for, hvor mange personer der kan meddeles opholdstilladelse til.

Kristeligt Folkeparti opfordrer således regeringen til over for UNHCR at tilkendegive, at Danmark er parat til at modtage et lignende antal flygtninge som Norge. Den norske regering har tilkendegivet, at man er parat til at modtage 6.000 flygtninge.

Kristeligt Folkeparti finder det vigtigt, at indenrigsministerens ændringsforslag nr. 2 til § 5 imødekommer kritikken af, at det vil være uholdbart, hvis der kun efter ny ansøgning kan meddeles opholdstilladelse for yderligere tre perioder af 6 måneder. Et fællesnordisk forskningsprojekt vedrørende modtagelsen af de bosniske flygtninge påviste således, at det var meget

belastende for flygtningene, hvis opholdsgrundlaget hele tiden – i Danmark hvert halve år – blev taget op til fornyet vurdering.

Når det gælder spørgsmålet om lønnet beskæftigelse og uddannelse, mener Kristeligt Folkeparti, at der med de stillede ændringsforslag samt ministerens skriftlige tilkendegivelser over for udvalget er sket en tilfredsstillende præcisering af, hvorledes bemyndigelserne i denne lov vil blive anvendt til gavn for dem, der efter loven får meddelt opholdstilladelse.

Forhandlingerne om lovforslaget er sket over få dage. Selv om Indenrigsministeriet beredvilligt har svaret på mange spørgsmål, er det under alle omstændigheder svært at vurdere, hvordan loven kommer til at virke i praksis. Retsvirkningerne for udlændinge med midlertidig opholdstilladelse efter denne lov i forhold til udlændinge med opholdstilladelse efter anden lovgivning kunne der også have været brugt mere tid på, hvis det ikke var nødvendigt med en hurtig vedtagelse af loven.

Kristeligt Folkepartis tilslutning til loven er derfor bl.a. betinget af, at der indsættes en revisionsparagraf i loven, således at indenrigsministeren inden udgangen af folketingsåret 1999-2000 fremsætter forslag for Folketinget til revision af loven med henblik på at vurdere denne i forhold til udlændingelovgivningen i øvrigt.

En anden del af mindretallet (Centrum-Demokraternes medlem af udvalget) kan fuldt ud tilslutte sig bemærkningerne om lovforslaget fra Kristeligt Folkepartis medlem af udvalget.

Et fjerde mindretal (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget ved 2. behandling. Mindretallet vil principalt stemme for de af et mindretal under nr. 1 og 14 stillede ændringsforslag, subsidiært vil mindretallet stemme for de af indenrigsministeren under nr. 2 og 3 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil endvidere stemme for de under nr. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 og 17 stillede ændringsforslag, vil stemme hverken for eller imod de af indenrigsministeren under nr. 15, 16 og 18 stillede ændringsforslag og vil stemme imod de under nr. 4 og 5 stillede ændringsforslag. Mindretallet er af den opfattelse, at da forhandlingerne i Rambouillet brød sammen, begyndte den etniske udrensning at tage fart, og da NATO satte ind med sine bombardementer, iværksatte Milosevic den frygtelige »Operation Hesteko«.

Bet. o. lovf. vedr. opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinserne

Ifølge UNHCR's opgørelse fra 16. april 1999 har dette medført, at 321.000 har søgt tilflugt i Albanien, 74.200 i Montenegro, 122.000 i Makedonien og 31.500 i Bosnien. Derudover er omkring 300.000 formentlig internt fordrevne, men de endelige tal kendes ikke.

I Genève fremlagde UNHCR en oversigt over situationen for de fordrevne i området. Denne fremlæggelse gør omhyggeligt rede for betingelserne, og der udtrykkes klart, at de mennesker, der befinder sig uden for FRY i flygtningelejre, er at opfatte som flygtninge efter FN's flygtningekonvention fra 1951.

Det forekommer besynderligt, at Danmark har brug for en særlig lov for at give asyl til personer, der af UNHCR beskrives som konventionsflygtninge. Der er endnu ikke givet et klart svar på, hvorfor udlændingelovens § 8 ikke omfatter disse personer. Det er uforståeligt, fordi Danmark hvert år tager de såkaldte kvoteflygtninge omfattet af denne paragraf i samarbejde med bl.a. UNHCR. Havde man ønsket en særlig politisk tilkendegivelse fra Folketingets partier, kunne man fremlægge et forslag om en særlig bevilling i Finansudvalget. Ingen ansvarlige partier ville kunne afvise at give en ekstra bevilling for at dække omkostningerne i en situation som denne.

Når man i stedet for vælger at lave en særlov, kan der kun være den forklaring, at man ønsker at adskille denne gruppe fra andre flygtninge. Dette er der en række eksempler på. For mens integrationsloven, der gælder for andre flygtninge, giver et sæt af rettigheder og pligter, er denne særlov fuld af bemyndigelser til indenrigsministeren. Men rettigheder ud over kost, logi og pligten til at holde eget hus skal man kigge langt efter i loven.

Et af de mest markante eksempler herpå er, at man fratager disse flygtninge den ret – måske nærmest eneste ret – flygtninge har, nemlig retten til at søge asyl.

Det har ikke skortet på advarsler fra diverse menneskerettighedsorganisationer, hvilket fremgår af det uddrag af hørings svar, der er optrykt som bilag til denne betænkning, så ingen kan uvidende herom vedtage denne lov.

Et forsøg på at få særloven til at give flygtninge fra Kosovo deres konventionsbestemte rettigheder har desværre ikke været muligt, og dette mindretal kan derfor under ingen omstændighe-

der lægge stemmer til lovforslaget i dets nuværende udformning.

Et femte mindretal (Dansk Folkepartis medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, men vil stemme for de under nr. 2, 3, 4, 5, 9, 10 og 18 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil stemme imod de under nr. 1, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15 og 16 stillede ændringsforslag og vil redegøre for sin stilling til det under nr. 17 stillede ændringsforslag.

Dansk Folkeparti ønsker at hjælpe flygtninge i deres nærområde. Netop ved at yde maksimal hjælp i nærområdet bruges de økonomiske ressourcer bedst. Samtidig vil flygtningene ved at forblive i nærområdet i den periode, hvor det er umuligt for dem at bo i deres eget fædreland, få større mulighed for at vende tilbage til hjemlandet, så snart der er opnået fred.

Dansk Folkeparti har været positiv over for bevillingerne til støtte for ofrene for Kosovokrisen på ca. 200 mio. kr. og vil være positivt indstillet, hvis der i den kommende tid skal ydes yderligere hjælp i nærområdet.

Det er vigtigt, at nødstedte mennesker får hjælp på stedet til telte, presenninger, sanitet, vand, mad, tøj og medicin m.v., som Danmark og andre lande skal være med til at betale for.

Dansk Folkeparti er imod regeringens særlov om at hente flygtninge til Danmark, da udlændingeloven ikke indeholder bestemmelser om midlertidig opholdstilladelse. Det fremgår da også af særloven, at Kosovoalbenerne efter 2 år vil kunne gennemgå normal asylprocedure.

Opholdstilladelse efter særloven meddeles for 6 måneder ad gangen præcis som i Bosnierloven, hvor et flertal i Folketinget efter et par år gav de af denne lov omfattede personer permanent opholdstilladelse.

Dansk Folkeparti forventer, det samme vil gøre sig gældende i forhold til Kosovosærloven.

Dansk Folkeparti er af den opfattelse, at Danmark skal give asyl til personer, som er forfulgt af politiske, religiøse eller racemæssige årsager, og at disse personer skal have midlertidig opholdstilladelse 1 år ad gangen.

Når omstændighederne i hjemlandene giver mulighed for det, bør disse personer hjemsendes. Dansk Folkeparti beklager, at den nuværende udlændingelov ikke giver adgang til midlertidig opholdstilladelse.

Regeringens særlov vil give adgang til 1500 personer fra Kosovo i første omgang, og derefter

kan ministeren egenhændigt beslutte, hvor mange flere der vil kunne komme til Danmark uden at indhente Folketingets tilladelse. Ministeren har på spørgsmål bekræftet, at det vil kunne dreje sig om titusindvis, hvis ministeren beslutter det.

Dansk Folkeparti mener, at pengene bruges bedst i nærområdet. 1500 flygtnings rejse, ophold m.v. i ½ år i Danmark vil medføre udgifter på 158 mio. kr. For de samme penge kan der i samme tidsrum hjælpes mindst 60.000 flygtninge i nærområderne.

Dansk Folkeparti ønsker altså at yde en optimal hjælp i forhold til den tragedie, der udspilles på Balkan, og som rammer hundredetusinder af mennesker. Dansk Folkeparti vil være villig til at yde flere penge til samme formål, men stemmer imod regeringens særlov om at flytte kosovoalbaniere væk fra området.

Et *sjette mindretal* (Enhedslistens medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af dette mindretal stillede ændringsforslag. Skulle de af dette mindretal stillede ændringsforslag nr. 1 og 14 ikke blive vedtaget, vil mindretallet stemme for de af indenrigsministeren under nr. 2 og 3 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil desuden stemme for de under nr. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13 og 17 stillede ændringsforslag, vil stemme hverken for eller imod de af indenrigsministeren under nr. 15, 16 og 18 stillede ændringsforslag og vil stemme imod de under nr. 4 og 5 stillede ændringsforslag.

Efter dette mindretals opfattelse er det fremsatte lovforslag helt unødvendigt. Denne opfattelse er blevet bestyrket af de høringssvar, som en lang række organisationer med ekspertise og forstand på området har indsendt.

For mindretallet er hovedproblemet, at regeringen hverken i forslagens bemærkninger eller ved fremlæggelsen under 1. behandling på overbevisende måde har argumenteret for, at det er nødvendigt at gennemføre en særlov på dette område. Som det fremgår af bemærkningerne, foreligger der en henvendelse fra FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR), som angives at indeholde en appel om at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne fra Kosovo.

Regeringen henholder sig i bemærkningerne til, at der foreligger en »så katastrofal humanitær situation i Kosovo og i nærområderne hertil, at der også er behov for, at andre lande kan aflaste de ramte nærområder ved at yde nogle af de for-

drevne midlertidig beskyttelse, indtil forholdene i Kosovo er så sikre, at de kan vende tilbage under ordnede forhold.«

Mindretallet deler regeringens opfattelse af, at der er tale om en katastrofal situation. Men så meget desto mere uforståeligt er det, at regeringen har valgt at spille tiden i forhold til at hente de svageste og mest nødlidende personer ud fra området ved at fremsætte dette lovforslag. For der er ikke efter mindretallets opfattelse under behandlingen af lovforslaget kommet noget som helst frem, som begrundet, at de nugældende bestemmelser i udlændingeloven ikke kan bruges.

Af det notat fra Humanitarian Issues Working Group of the Peace Implementation Council (HIWG) af 6. april 1999, som UNHCR's appel bygger på, gøres det helt klart, hvilken karakter flygtninge fra området har. Det hedder således: »All those fleeing the current situation into neighbouring countries are undeniably refugees under the broader UNHCR mandate and no one would question their urgent need for international protection.«

Denne opfattelse har UNHCR allerede i efterommeren 1998 givet udtryk for, og det tilføjes videre, at »important numbers of those persons fleeing the conflict in Kosovo are victimised on account of their ethnicity, religion or imputed political opinion; that is, they are refugees in accordance with the criteria on the 1951 Convention.«

På baggrund af denne vurdering appelleres der i notatet om at byde flygtningene velkommen og yde dem beskyttelse, så længe det er nødvendigt. UNHCR pointerer dernæst, at »In some places, this may be done through regular asylum procedures«, mens det i lande, hvor der ikke er sådanne procedurer til at modtage store flygtningestrømme, eller hvor sådanne procedurer »are likely to be overwhelmed, UNHCR strongly advocates that States take all necessary protection measures to ensure the refugees' admission and immediate protection« (jf. notatet s. 6).

Kun en meget besynderlig læsning kan se dette som en opfordring fra UNHCR til, at Danmark gennem en særlov skal suspendere de almindelige asylprocedurer, som andre flygtninge fra området på det seneste har fået opholdstilladelse efter. Tværtimod ønskes det fra UNHCR's side, at flygtningene behandles efter de gældende nationale asylregler. Det fremgår af notatets punkt 24, hvor det hedder: »Acceptable and secure condi-

tions of stay will normally be mandated by existing law where those arriving are treated as asylum-seekers and/or recognised as refugees«.

Efter mindretallets opfattelse er denne lov derfor hverken nødvendig for at kunne hjælpe kosovo-flygtningene til beskyttelse i Danmark eller for, at Danmark på passende måde kan reagere på den helt rimelige og nødvendige appel, som UNHCR har udsendt om at få støtte til at afhjælpe den humanitære katastrofe, som krigen har skabt.

Det er efter mindretallets opfattelse ydermere bekymrende, at regeringen i lovforslagets bemærkninger til § 5 bevæger sig ud på, hvad mindretallet opfatter som et asylretligt og beskyttelsesmæssigt skråplan. Det hedder således om mulighederne for at nægte forlængelse af den halvårige midlertidige opholdstilladelse, som lovforslaget opererer med, at der vil »kunne lægges vægt på, hvorvidt den pågældende udlænding har mulighed for at tage ophold i et nærområde til Kosovo«.

Det finder mindretallet meget betænkeligt. Ikke mindst i lyset af, at regeringen i lovforslagets almindelige bemærkninger netop fremhæver, at det er dens opfattelse, at de fordrevne skal kunne »vende tilbage til Kosovo og leve i sikkerhed under international beskyttelse«.

Med bemærkningerne til § 5 åbnes der for, at det ikke alene er en vurdering af tilbagevendelsesmulighederne i Kosova, udlændingemyndighederne skal vurdere, men også mulighederne for at kunne sende flygtningene til for eksempel Albanien og Makedonien. Efter mindretallets opfattelse åbnes der her for, at der i landene omkring Kosova kan skabes et flygtningelejrsystem af »palæstinensiske dimensioner«, hvilket mindretallet finder helt uacceptabelt.

For mindretallet betyder indførelsen af denne mulighed ikke bare, at kosovaalbanere risikerer at blive gjort til genstand for internationale »forhandlinger« med nabolandene til Kosova om at aftage/huse større eller mindre befolkningsgrupper af flygtninge fra området. Men det åbner også for et asylretligt skred i retning af, at flygtninge fra andre lande ikke skal have vurderet deres opholdstilladelse i forhold til sikkerheden i hjemlandet, men i forhold til det mere upræcise og svævende begreb »nærområdet«.

Af disse principielle og konkrete grunde finder mindretallet, at lovforslaget ikke bare er unødvendigt, men også et uheldigt og bekym-

rende skridt væk fra de almindelige asylretlige regler, som følger af, at Danmark hidtil har bygget sit asylsystem på basis af FN's Flygtningekonvention.

Stillet over for, at der tilsyneladende synes at være et flertal for denne særlov, har mindretallet stillet ændringsforslag til loven, som betyder, at loven kun har virkning i et halvt år. Herefter skal flygtningene kunne få deres asylsag behandlet efter udlændingelovens almindelige regler, og opnås der asyl til ansøgerne, skal disse nyde de samme rettigheder som andre flygtninge.

Et syvende mindretal (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, men vil stemme for de under nr. 2, 3, 4, 5, 9, 10 og 18 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil stemme imod de under nr. 1, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16 og 17 stillede ændringsforslag.

Fremskridtspartiet har den holdning, at hjælpen skal ydes i nærområdet, idet man på den måde kan hjælpe langt flere flygtninge end ved at tage flygtningene til Danmark.

Desuden er der den helt klare fordel, at de pågældende flygtninge langt nemmere kan vende tilbage til deres hjemland, når det bliver muligt.

Det er ikke altid, at det er muligt at yde hjælpen i nærområdet, men netop i forbindelse med den væbnede konflikt i Kosova er der en historisk mulighed for at yde hjælpen i nærområdet. Den mulighed skal klart udnyttes i stedet for at bruge forholdsmæssigt langt flere penge på at tage et antal flygtninge til Danmark.

Fremskridtspartiet ønsker af humanitære grunde at hjælpe så mange flygtninge som muligt og ønsker således at yde hjælpen i nærområdet.

Desuden er det Fremskridtspartiets erfaring, at love og midlertidig opholdstilladelse ikke fastholder princippet om midlertidighed. I løbet af kort tid vil et flertal i Folketinget uden om Fremskridtspartiet ændre loven, så de pågældende flygtninge får lov til at blive i Danmark. Det er derfor ikke reelt at bruge betegnelsen midlertidig.

Hvis der reelt havde været tale om midlertidige opholdstilladelser med den klare forudsætning, at de pågældende flygtninge skulle vende tilbage, når der er fred i hjemlandet, ville Fremskridtspartiet have stillet sig helt anderledes positivt over for forslaget.

Desuden er det en lov, der prøver at give indtrykket af, at Danmark kun skal modtage 1500

flygtninge, hvilket heller ikke er sandt. Sandheden er, at Danmark i første omgang skal modtage 1500 flygtninge. Herefter har ministeren fuldstændig frie hænder til at tage lige så mange flygtninge til Danmark, som ministeren finder det passende, og det uden at Folketinget bliver spurgt.

Konkluderende må Fremskridtspartiet afvise lovforslaget ud fra, at der ikke bliver tale om midlertidige opholdstilladelser, der bliver ikke kun tale om at tage 1500 flygtninge til Danmark, og der ville kunne hjælpes tusindvis flere flygtninge ved at bruge de samme penge i nærområdet.

Ændringsforslag

Til § 5

Af et *mindretal* (EL), tiltrådt af et *mindretal* (SF):

1) Paragraffen udgår.

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

2) I *stk. 1* ændres »Efter ansøgning« til: »Med udlændingens samtykke«.

3) *Stk. 3* udgår.

Af et *mindretal* (V og KF), tiltrådt af et *mindretal* (DF og FP):

Til § 6

4) Ordene »kun, når særlige grunde taler derfor,« ændres til: »ikke«.

Til § 8

5) *Stk. 2-4* udgår.

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af et *mindretal* (EL):

Til § 10

6) *Stk. 1* affattes således:

»Børn i den undervisningspligtige alder med opholdstilladelse efter denne lov kan deltage i folkeskolens undervisning. Deltager et barn som nævnt i 1. pkt. ikke i folkeskolens undervisning, skal barnet deltage i særskilt tilrettelagt undervisning, herunder danskundervisning, eller i en undervisning, der står mål med, hvad der almin-

deligvis kræves efter den særskilt tilrettelagte undervisning. Indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler for, hvilken undervisning der tilbydes efter 2. pkt., og kan herunder fravige § 27.«

7) I *stk. 2, 1. pkt.*, indsættes efter »undervisning og kurser« ordene: »i dansk og«.

8) I *stk. 3, 1. pkt.*, ændres »stk. 1 og 2« til: »stk. 1, 2. pkt., og stk. 2«.

Af *indenrigsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 11

9) I *stk. 7* udgår ordet »kun«.

Til § 19

10) Efter *stk. 1* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 2.* Er en udlænding registreret som asylansøger her i landet efter reglerne i udlændingelovens § 48 e, *stk. 1*, bortfalder vedkommendes opholdstilladelse efter denne lov, når udlændingen meddeles endeligt afslag på ansøgningen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.«

Til § 25

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af et *mindretal* (EL):

11) Ordene »efter udlændingelovens § 9« ændres til: »efter udlændingelovens §§ 7 eller 9«.

Af et *mindretal* (EL), tiltrådt af et *mindretal* (SF, CD og KRF):

12) Efter *stk. 1* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 2.* Ved meddelelse af asyl efter en ansøgning i henhold til *stk. 1* beregnes tidsrummet i udlændingelovens § 11, *stk. 3*, fra tidspunktet for udlændingens opholdstilladelse efter denne lov.«

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af et *mindretal* (EL):

Til § 26

13) Paragraffen udgår.

Af et *mindretal* (EL), tiltrådt af et *mindretal* (SF):

Til § 27

14) I *stk. 2* udgår »§ 5.«.

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

Til § 31

15) Efter *stk. 2* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 3. §§ 01-03* har virkning fra og med indkomståret 1999.«

Nye paragraffer

16) Efter § 31 indsættes som nye paragraffer:

»§ 01. I lov om opkrævning af indkomstskat samt kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat for personer m.v. (kildeskat), jf. lovbekendtgørelse nr. 735 af 10. oktober 1998, som senest ændret ved § 10 i lov nr. 166 af 24. marts 1999, foretages følgende ændringer:

1. I § 5 A, *stk. 5*, indsættes efter »det tidligere Jugoslavien m.v.«: »eller lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinzen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovonødloven)«.

2. I § 7, *stk. 2*, indsættes efter »det tidligere Jugoslavien m.v.«: »eller lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinzen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovonødloven)«.

3. I § 8, *stk. 3*, indsættes efter »det tidligere Jugoslavien m.v.«: »eller lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinzen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovonødloven)«.

§ 02. I lov om indkomstskat for personer m.v. (personskatteloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 717 af 2. oktober 1998, som senest ændret ved § 4 i lov nr. 1026 af 23. december 1998, foretages følgende ændring:

1. I § 10, *stk. 5, 3. pkt.*, indsættes efter »det tidligere Jugoslavien m.v.«: »eller lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinzen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovonødloven)«.

§ 03. I lov om påligningen af indkomstskat til staten (ligningsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 819 af 3. november 1997, som senest ændret ved lov nr. 218 af 14. april 1999, foretages følgende ændring:

1. I § 9 F, *stk. 3*, indsættes efter »det tidligere Jugoslavien m.v.«: »eller lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinzen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovonødloven)«.

Af et *mindretal* (KRF), tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af DF og FP):

17) Efter § 31 indsættes som ny paragraf:

»§ 04. Indenrigsministeren fremsætter forslag for Folketinget til revision af loven inden udgangen af folketingsåret 1999-2000 med henblik på at vurdere forholdet til udlændingelovgivningen i øvrigt.«

Af *indenrigsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af SF og EL):

Til § 32

18) Paragraffen affattes således:

»§ 32. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Ændringsforslaget indebærer, at opholdstilladelse efter denne lov alene kan meddeles én gang for en periode af 6 måneder, hvorefter udlændingelovens almindelige asylsagsbehandling går i gang.

Efter forslagsstillernes opfattelse er den fundamentale ret i FN's flygtningekonvention fra 1951 retten til at søge asyl og få sin ansøgning behandlet. Denne fundamentale ret sættes ud af kraft med lovforslagets § 5. Det er særdeles betænkeligt i betragtning af, at UNHCR i sit non-paper af 20. april 1999, jf. bilag 41, fastslår, at en betydelig andel af de personer, der flygter fra den igangværende konflikt, er flygtninge efter 1951-konventionen.

Under hensyn til de flygtendes håb om hurtig tilbagevenden og af hensyn til det danske asylsystems muligheder for at forberede og behandle så stort et antal sager finder forslagsstillerne det rigtigt at etablere én periode på 6 måneder med opholdstilladelse uden egentlig asylsagsbehand-

ling, hvorefter den almindelige procedure sættes i gang. 6 måneder er det længste, man kan byde folk at leve i usikkerhed om deres fremtid.

Til nr. 2

Med ændringsforslaget tilvejebringes en mere smidig ordning, der indebærer, at en udlænding ikke behøver at indgive formel ansøgning om fornyelse af en meddelt opholdstilladelse. En sådan fremgangsmåde skønnes mulig for de pågældende udlændinge, der alle har et nogenlunde fælles grundlag for opholdstilladelsen. En meddelt opholdstilladelse fornyes – hvis det ønskes – uden forudgående ansøgning fra udlændingen, såfremt lovens betingelser herfor er opfyldt. Udlændingen vil blive orienteret herom i forbindelse med den almindelige vejledning, der gives ved ankomsten.

Til nr. 3 og 10

Med ændringsforslagene sikres det, at en registreret asylansøger med opholdstilladelse efter lovforslaget bevarer denne opholdstilladelse og de dertil knyttede rettigheder, når asylansøgningen efter den toårige suspensionsperiode tages under behandling. Udlændingen bevarer kun opholdstilladelsen efter lovforslaget, så længe den pågældendes asylansøgning er under behandling. Det foreslås derfor, at en opholdstilladelse efter lovforslaget bortfalder, når en registreret asylansøger med opholdstilladelse efter lovforslaget meddeles endeligt afslag på asyl.

Til nr. 4

Hensigten med ændringsforslaget er at sikre, at personer, der har indrejseforbud eller vil kunne udvises af landet, ikke meddeles opholdstilladelse efter denne lov.

Til nr. 5

Ændringsforslaget indebærer, at lovforslagets bestemmelse om, at Udlændingestyrelsen kan erhverve fast ejendom til indkvartering ved ekspropriation, udgår. Endvidere udgår fritagelsen fra planlovens bestemmelser om region-, kommune- og lokalplaner og fritagelsen fra kravet om at søge boligministerens bistand med det forberedende arbejde i forbindelse med byggeopgaver.

Hvad angår ekspropriationsbestemmelsen, finder forslagsstillerne det rigtigst, at et ønske

om at ekspropriere en konkret ejendom forelægges Folketinget til behandling som et selvstændigt lovforslag.

Forslagsstillerne finder endvidere, at eventuelle ændringer i lokalplaner m.v. bør ske efter gældende procedurer, og henviser i den forbindelse til Kommunernes Landsforenings høringsvar af 16. april 1999, jf. bilag 12.

Til nr. 6 og 8

Formålet med ændringsforslagene er at sikre børn i den undervisningspligtige alder med opholdstilladelse muligheden for at gå i dansk skole. Det er forslagsstillerens opfattelse, at disse børn i videst muligt omfang skal sikres normale forhold og mulighed for at blive integreret i det danske samfund, da det er en fastslået kendsgerning, som blandt andet dannede baggrund for integrationsloven, at der ikke er en modsætning mellem integration og repatriering, og da der er en risiko for, at de pågældendes ophold vil blive af længere varighed.

Til nr. 7

Formålet med ændringsforslaget er at sikre, at personer omfattet af denne lov får mulighed for at modtage danskundervisning og aktivering. I arbejdet med integrationsloven blev det fastslået, at der ikke er en modsætning mellem integration og repatriering. Der vil således ikke være tale om at blokere for en tilbagevenden. Desuden foreligger der den risiko, at de pågældende ikke vil kunne vende hjem inden for overskuelig tid, og det vil derfor være til gavn for dem at komme i gang med integrationen.

Til nr. 9

Efter lovforslagets § 11, stk. 7, kan en udlænding med opholdstilladelse efter lovforslaget kun efter nærmere regler herom, der fastsættes af indenrigsministeren, meddeles tilladelse til at tage lønnet beskæftigelse. Affattelsen af denne bestemmelse har givet anledning til den misforståelse, at der kun i meget snævert omfang vil blive givet tilladelse til at tage lønnet beskæftigelse. Det foreslås derfor, at ordet »kun« udgår af bestemmelsen.

Med ændringsforslaget ønskes det præciseret, at udlændinge med opholdstilladelse efter lovforslaget kan tage lønnet beskæftigelse i de tilfælde, der vil være omfattet af de herom fastsatte

regler. Det er hensigten at udnytte bemyndigelsen til at skabe en så fleksibel ordning som muligt, således at der gives en smidig adgang for udlændinge med opholdstilladelse efter lovforslaget til at tage lønnet beskæftigelse.

De nærmere regler vil blive udformet således, at der ikke sker en udnyttelse af disse udlændinges arbejdskraft, ligesom risikoen for, at udlændinge med opholdstilladelse efter lovforslaget påtager sig sort arbejde, vil blive imødegået.

Til nr. 11 og 13

Formålet med ændringsforslagene er at sikre en person omfattet af loven ret til at søge asyl, og at asylbehandlingen kan foretages i den periode, hvor personen er omfattet af lovens bestemmelser om midlertidig beskyttelse.

Til nr. 12

Forslagsstillerne ønsker med ændringsforslaget at slå fast, at såfremt en udlænding, der meddeles midlertidig opholdstilladelse efter denne lov, senere efter ansøgning opnår asyl efter udlændingelovens regler, skal det tidsrum, hvor den pågældende har haft opholdstilladelse efter denne lov, medregnes i de 3 år, som vedkommende skal have opholdt sig her i landet for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3.

Til nr. 14

Ændringsforslaget er en konsekvens af ændringsforslag nr. 1.

Til nr. 15 og 16

Ændringsforslaget har til formål at give udlændinge med midlertidig opholdstilladelse efter lovforslaget en skattemæssig stilling, der tager højde for de pågældende personers særlige situation.

Ændringsforslaget indebærer, at udlændinge med midlertidig opholdstilladelse efter lovforslaget ikke vil være fuldt skattepligtige. Dette betyder, at underholdsydelser efter lovforslaget ikke vil være skattepligtige. Som følge heraf vil de pågældende udlændinge ikke blive indrømmet et personfradrag. Har en udlænding med midlertidig opholdstilladelse efter lovforslaget indtægter ved lønnet beskæftigelse, vil den pågældende alene være begrænset skattepligtig

heraf, men som nævnt uden anvendelse af personfradrag ved skatteberegningen.

Ændringsforslaget indebærer endvidere, at udlændinge med midlertidig opholdstilladelse efter lovforslaget ikke vil være omfattet af de særlige skatteregler for grænsegængere, herunder at de pågældende ikke vil få adgang til det særlige grænsegængerfradrag i ligningslovens § 9 F.

Ændringsforslaget skønnes at have begrænsede provenumæssige og administrative konsekvenser.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslaget til lov nr. 228 af 27. marts 1996 om ændring af forskellige skattelove (lovforslag nr. L 135 af 13. december 1995), hvorved de bestemmelser, som nu foreslås at skulle omfatte udlændinge med midlertidig opholdstilladelse efter forslaget til Kosovonødloven, blev indført i de anførte skattelove.

Det foreslås, at ændringerne har virkning fra og med indkomståret 1999.

Til nr. 17

Lovforslaget har til formål at bidrage til at afhjælpe den aktuelle katastrofe i Kosovo og nærområderne dertil. Det er på nuværende tidspunkt uvist, hvordan forholdene i Kosovo vil udvikle sig. Det er derfor heller ikke muligt endeligt at fastlægge, hvordan loven på længere sigt skal udformes. Det må bl.a. løbende vurderes, om de vilkår, der er knyttet til en opholdstilladelse efter lovforslaget, bør justeres.

På den baggrund foreslås det, at der indsættes en revisionsbestemmelse i lovforslaget, der sikrer, at loven tages op til revision i det kommende folketingsår.

Til nr. 18

Det foreslås, at lovforslaget ved kongelig anordning skal kunne sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Forslaget sker efter ønske fra det færøske landsstyre og det grønlandske hjemmestyre.

Ved en eventuel udnyttelse af den foreslåede ikraftsættelsesadgang vil det blive sikret, at de udlændinge, der får opholdstilladelse efter lovforslaget på Færøerne eller i Grønland, vil være undergivet de samme udlændingeretlige forhold, som hvis de pågældende var meddelt opholdstil-

ladelse efter lovforslaget i Danmark. En udnyttelse af den foreslåede ikraftsættelsesadgang vil kunne nødvendiggøre, at dele af udlændingeloven ligeledes sættes i kraft for Færøerne og/eller Grønland.

Det bemærkes, at en tilsvarende ikraftsættelsesadgang findes i tidligere vedtagne ændringslove til udlændingeloven.

Lissa Mathiasen (S) fmd. Per Kaalund (S) Dorte Bennedsen (S) Else Marie Mortensen (S)
Jan Petersen (S) Anne Baastrup (SF) nfm. Sonja Albrink (CD) Elisabeth Arnold (RV)
Søren Søndergaard (EL) Birthe Rønn Hornbech (V) Inge Dahl-Sørensen (V)
Karen Rønde (V) Tom Behnke (FP) Bendt Bendtsen (KF) Pernille Sams (KF)
Peter Skaarup (DF) Jann Sjursen (KRF)

Bilag 1

Nogle af udvalgets spørgsmål til indenrigsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 1:

Er personer, der er flygtet fra Kosovo, som befinder sig i Albanien og Makedonien, flygtninge i konventionel forstand?

Svar:

Vurderingen af, hvorvidt en person er omfattet af flygtningebegrebet i flygtningekonventionen, foretages af de uafhængige asylmyndigheder, dvs. Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet, efter en konkret og individuel vurdering.

Det er derfor ikke muligt at give et generelt svar på, hvorvidt de fordrevne personer, der opholder sig i Albanien og Makedonien, er omfattet af flygtningebegrebet i flygtningekonventionen.

Spørgsmål 2:

Ville det være muligt for Danmark at tage konventionsflygtninge f.eks. efter udlændingelovens § 8 fra en flygtningelejr til Danmark som en del af den FN-kvoté, Danmark tager hvert år?

Svar:

Efter udlændingelovens § 8 gives der opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) eller lignende international aftale.

En forudsætning for at modtage de pågældende personer som kvoteflygtninge er, at UNHCR har anerkendt de pågældende som flygtninge efter flygtningekonventionen og samtidig fundet det nødvendigt at genbosætte de pågældende.

En opholdstilladelse efter udlændingelovens § 8 meddeles med henblik på varigt ophold. Samtidig vil den pågældende blive tilbudt et introduktionsprogram i henhold til integrationslovens bestemmelser herom.

I forhold til den nuværende situationen i nabolandene til Kosovo har FN's flygtningehøjkommissær appelleret om, at nogle af de fordrevne fra Kosovo tilbydes midlertidig beskyttelse i andre lande, indtil forholdene i Kosovo tillader en tilbagevenden i sikkerhed og værdighed.

På den baggrund har regeringen fundet det rettest, at der skabes et særligt retligt grundlag for, at Danmark kan aflaste den humanitære hjælpeindsats i et nærområde til Kosovo ved at yde nogle af de fordrevne midlertidig beskyttelse, indtil forholdene i Kosovo er så sikre, at de pågældende kan vende tilbage under ordnede forhold.

Der er i udlændingeloven ikke noget til hinder for, at Danmark meddeler opholdstilladelse til konventionsflygtninge fra Kosovo.

Spørgsmål 4:

Ministeren anmodes om en redegørelse for proceduren for kvoteflygtninge med hensyn til asylsagsbehandling m.v.

Svar:

Udlændingestyrelsen har oplyst, at kvoteflygtninge udvælges på to måder. Enten via sager, der forelægges skriftligt af UNHCR for Udlændingestyrelsen, eller via kvoterejser (delegationsrejser, hvor repræsentanter fra Udlændingestyrelsen og Dansk Flygtningehjælp udvælger flygtningene).

De forelagte sager sendes fra UNHCR til Udlændingestyrelsen via Udenrigsministeriet. UNHCR sender samtidig en kopi af anmodningen til Dansk Flygtningehjælp, der altid afgiver en indstilling i sagen. Herefter træffer Udlændingestyrelsen afgørelse i sagen, eventuelt efter indhentelse af yderligere oplysninger, herunder ved henvendelse til UNHCR.

Kvoterejserne planlægges i samarbejde med UNHCR, og der udvælges oftest personer fra flygtningelejre, der drives af UNHCR. På kvoterejsen interviewer Udlændingestyrelsen og Dansk Flygtningehjælp de flygtninge, som forelægges af UNHCR til genbosætning i Danmark.

Proceduren forestås af et særligt udvalg: Kvotetudvalget, bestående af repræsentanter fra Udlændingestyrelsen, Udenrigsministeriet og Dansk Flygtningehjælp med Kommunernes Landsforening som observatør.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 2.

Spørgsmål 5:

Hvilke sociale ydelser vil personer omfattet af lovforslaget have ret til sammenlignet med de rettigheder, der er normal dansk lovgivning – og i forhold til integrationsloven?

Svar:

Ved lovforslaget skabes et særligt retligt grundlag for, at Danmark kan aflaste de ramte nærområder til Kosovo ved at yde nogle af de fordrevne midlertidig beskyttelse, indtil forholdene i Kosovo er så sikre, at de pågældende kan vende tilbage under ordnede forhold. Tilbudet om midlertidig beskyttelse skal ses som et led i den samlede humanitære hjælpeindsats over for ofrene for Kosovo-konflikten.

Vilkårene for de udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter lovforslaget, skal afpasses det forhold, at de pågældende alene har midlertidig opholdstilladelse her i landet.

Efter forslaget vil de pågældende i hovedtræk have ret til kost og lømmepenge samt fri indkvartering.

Efter integrationsloven har nyankomne udlændinge i hovedtræk ret til introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde.

Som anført under 1. behandlingen af lovforslaget den 16. april 1999 er det min opfattelse, at de udlændinge fra Kosovo-provinzen, der kommer til Danmark, skal have så frie rammer som muligt med hensyn til undervisning, aktivering og adgang til at tage lønnet beskæftigelse i forhold til den situation, de er i.

Med hensyn til de nærmere regler efter lovforslaget om undervisning, aktivering og adgang til at tage lønnet beskæftigelse kan jeg henvise til min besvarelse af spørgsmål nr. 21-23, 61 og 80.

Spørgsmål 6:

Hvordan stilles personer efter lovforslaget, hvis de på et senere tidspunkt ønsker at søge asyl, vil de så stå bagest i køen?

Svar:

Nej.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at asylansøgninger fra udlændinge, der har haft opholdstilladelse efter lovforslaget, vil blive behandlet på lige fod med andre asylansøgninger, når behand-

lingen af ansøgningerne ikke længere udskydes efter lovforslagets regler.

Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at det ikke kan udelukkes, at det til brug for behandlingen af sagerne – som i alle andre sager – kan blive nødvendigt at indhente yderligere oplysninger om situationen i hjemlandet på det givne tidspunkt.

Spørgsmål 7:

Fra hvornår beregnes opholdet i forhold til integrationslovens bestemmelser om treårigt integrationsforløb for personer, der har fået ophold efter lovforslaget, og som på et senere tidspunkt får asyl?

Svar:

Udlændinge med opholdstilladelse efter lovforslaget vil ikke være omfattet af integrationsloven. Meddeles en sådan udlænding på et senere tidspunkt asyl, vil den pågældende være omfattet af integrationsloven fra dette tidspunkt.

Det følger af integrationslovens regler, at introduktionsprogrammet har en varighed på op til tre år efter kommunalbestyrelsens overtagelse af ansvaret for den pågældende udlænding. Ansvar for den pågældende udlænding påhviler kommunalbestyrelsen fra udgangen af den første hele måned efter tidspunktet for meddelelse af asyl til den pågældende.

Der sker ikke afkortning i introduktionsperiodens maksimale varighed med den tid, hvori udlændingen har haft opholdstilladelse efter lovforslaget. De særlige tilbud står altså til rådighed i tre år. Noget andet er, at en del må forventes at have behov for en langt kortere introduktionsperiode på grund af forudgående aktivering, undervisning m.v. i henhold til lovforslaget.

Spørgsmål 8:

Fra hvornår beregnes opholdet i Danmark for personer, der har fået ophold efter lovforslaget, hvis de efter 2 år søger asyl med hensyn til permanent opholdstilladelse? Og med hensyn til indfødsret?

Svar:

Lovforslaget indeholder ikke bestemmelser om opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Opnår en udlænding, der har haft opholdstilladelse efter lovforslaget, asyl efter udlændingelo-

vens regler, er det efter udlændingelovens § 11, stk. 3, bl.a. en betingelse for at meddele tidsubegrænset opholdstilladelse, at udlændingen har haft asyl her i landet i mere end de sidste tre år.

Treårsperioden regnes fra tidspunktet for den første meddelelse af asyl, jf. udlændingelovens § 27, stk. 2.

Justitsministeriet har oplyst, at det efter de gældende retningslinjer for meddelelse af dansk indfødsret ved naturalisation er en betingelse, at ansøgeren har tilladelse til varigt ophold her i landet, ligesom den forlangte opholdsperiode regnes fra det tidspunkt, hvor ansøgeren har fået opholdstilladelse med henblik på varigt ophold, jf. § 3 i Justitsministeriets cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997 om dansk indfødsret ved naturalisation.

Justitsministeriet har endvidere oplyst, at der for tiden foregår drøftelser om at ændre retningslinjerne. Det overvejes i den forbindelse bl.a., om den forlangte opholdsperiode for fremtiden skal regnes fra det tidspunkt, hvor ansøgeren første gang har fået opholdstilladelse, herunder midlertidig opholdstilladelse.

Spørgsmål 9:

Ministeren bedes give en samlet oversigt over rettigheder og pligter efter lovforslaget sammenholdt med udlændingeloven og integrationsloven.

Svar:

Efter lovforslaget vil udlændinge med opholdstilladelse efter lovforslaget have ret til sundhedsmæssige ydelser, kost og lommepenge samt fri indkvartering. De pågældende vil endvidere efter nærmere regler fastsat af indenrigsministeren blive tilbudt undervisning og aktivering samt have ret til at tage beskæftigelse. De pågældende har pligt til at medvirke ved udførelsen af nødvendige opgaver på indkvarteringsstedet. Lovforslaget indeholder endvidere bestemmelser om hjælp til repatriering.

Efter integrationsloven vil nyankomne flygtninge blive visiteret til en kommune, hvor de efter nærmere regler har ret til at få anvist en bolig. Nyankomne flygtninge vil endvidere blive tilbudt et introduktionsprogram af en varighed på op til tre år, ligesom de har ret til introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde. De pågældende er omfattet af lov om offentlig sygesikring og er efter udlændingeloven fritaget for arbejdstil-

ladelse. Det af indenrigsministeren fremsatte forslag til repatrieringslov indeholder bestemmelser om hjælp til repatriering.

Asylansøgere har efter udlændingeloven ret til sundhedsmæssige ydelser, kost og lommepenge samt fri indkvartering. De pågældende vil endvidere efter nærmere regler fastsat af indenrigsministeren blive tilbudt undervisning og aktivering. De pågældende har pligt til at medvirke ved udførelsen af nødvendige opgaver på indkvarteringsstedet. De pågældende har ikke ret til at tage lønnet beskæftigelse og har ikke ret til repatrieringsstøtte.

Spørgsmål 10:

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 7. april 1999 fra Dansk Flygtningehjælp, jf. bilag 2.

Svar:

Jeg er enig med Dansk Flygtningehjælp i, at der er behov for en hurtig visitering af de flygtninge, der skal tilbydes midlertidig beskyttelse i Danmark. Regeringen vil med forslaget til Kosovo-nødloven sikre, at Danmark er parat til at reagere, når der kommer en anmodning fra UNHCR om at tage en del af de nødstedte personer fra Kosovo.

Jeg er endvidere enig i de af Dansk Flygtningehjælp foreslåede visiteringsprincipper, og at visiteringen bør foregå i samarbejde med UNHCR.

Det fremgår således udtrykkeligt af lovforslagets § 1, at udvælgelsen af hvem, der inviteres her til landet, vil ske i samarbejde med UNHCR eller anden international organisation, og det er i bemærkningerne til bestemmelsen præciseret, at navnlig fordrevne, der udgør den største belastning for nærområdet, herunder ældre, syge og familier med små børn vil blive tilbudt midlertidig beskyttelse. Det fremgår endvidere, at det må søges sikret, at personer fra samme familie og samme område i Kosovo så vidt muligt ikke adskilles.

For så vidt angår de rettigheder, de pågældende nødstedte personer fra Kosovo tildeles under opholdet her i Danmark, vil vilkårene for de udlændinge, der meddeles midlertidig opholdstilladelse efter lovforslaget, blive afpasset det forhold, at de pågældende alene har en midlertidig opholdstilladelse her i landet. Udlændinge med opholdstilladelse efter lovforslaget vil derfor bli-

ve anvist indkvartering og deres udgifter til underhold bliver dækket af staten. De pågældende vil endvidere blive tilbudt undervisning og aktivering, herunder kurser i fag af betydning for en tilbagevenden til Kosovo, ligesom de vil få tilbud om lægebehandling i det omfang, de har behov herfor.

Med henblik på at muliggøre en fleksibel regulering af de pågældendes vilkår, som vil kunne afpasses varigheden af de pågældendes ophold her i landet og situationen i hjemlandet og nærområderne, indeholder lovforslaget en række bemyndigelser, som jeg vil udnytte til at fastsætte nærmere regler om undervisning, aktivering og adgang til at tage beskæftigelse. Ordningen bør udformes så smidigt som muligt med henblik på at give de pågældende så frie rammer som muligt under deres ophold her i landet.

Lovforslaget giver endvidere mulighed for, at der kan meddeles opholdstilladelse til ægtefæller og samlevende, mindreårige børn samt andre familiemedlemmer med en særlig nær familiemæssig tilknytning til en udlænding med opholdstilladelse efter lovforslaget.

Spørgsmål 11:

Gælder kvoten alene inviterede nødstedte?

Svar:

Lovforslagets § 1 indebærer, at udlændinge fra Kosovo, som befinder sig i Kosovo eller i et nærområde hertil, og som er nødstedte på grund af voldshandlinger eller lignende uroligheder i Kosovo og må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet, kan inviteres til Danmark og få midlertidig opholdstilladelse inden for kvoter fastsat af indenrigsministeren. Det er en forudsætning, at invitationsordningen etableres efter aftale med UNHCR eller anden international organisation.

Den første kvote efter § 1 vil være på 1.500 personer. I kvoten vil indgå personer, der efter lovforslagets § 3 familiesammenføres med personer med opholdstilladelse efter § 1.

Det tilføjes, at meddelelse af opholdstilladelse efter lovforslagets § 2 ikke er baseret på en kvote.

Spørgsmål 13:

Kan ministeren bekræfte, at personer efter § 3 indregnes under kvoten?

Svar:

Familiesammenførte personer, der efter lovforslagets § 3 familiesammenføres med personer med opholdstilladelse efter § 1, er indregnet i den første kvote, der vil være på 1.500 personer.

Yderligere kvoter vil efter behov kunne tilvejebringes med Finansudvalgets godkendelse af aktstykke(r).

Spørgsmål 16:

Har man tidligere ladet velhavende asylsøgere betale for ophold i flygtningelejre, eller er det allerede bestående regelsæt nærmest ikke blevet anvendt?

Svar:

Det følger af udlændingelovens § 42 a, stk. 1, 1. pkt., at en udlænding, der opholder sig her i landet, og hvis ansøgning om asyl er taget under behandling, får udgifterne til underhold dækket af Udlændingestyrelsen. Udlændingestyrelsen kan dog efter udlændingelovens § 42 a, stk. 1, 3. pkt., bestemme, at en udlænding, der har tilstrækkelige midler hertil, ikke skal have dækket sine eller sin husstands udgifter til underhold. Udlændingestyrelsen kan endvidere efter udlændingelovens § 42 a, stk. 1, 4. pkt., pålægge en udlænding at betale de i 1. pkt. nævnte udgifter til udlændingens underhold, såfremt udlændingen har tilstrækkelige midler hertil.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i enkelte tilfælde har anvendt bestemmelserne i udlændingelovens § 42 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., og har fremsat krav om tilbagebetaling af underholdsydelser over for særligt bemidlede asylsøgere for op til tre måneders ophold i et asylcenter.

Spørgsmål 17:

Vil ministeren overveje at lade ekspropriationsbestemmelsen udgå?

Svar:

Det er en forudsætning for den praktiske realisering af modtagelsen og indkvarteringen af de fordrevne fra Kosovo, som lovforslaget tager sigte på at hjælpe, at der hurtigt og smidigt kan tilvejebringes de nødvendige indkvarteringssteder.

Tilvejebringelsen af sådanne indkvarteringssteder vil naturligvis i videst muligt omfang ske på frivillig basis.

Det er imidlertid ikke muligt på forhånd at tage højde for alle de situationer, der eventuelt vil kunne opstå i forbindelse med indkvarteringen af udlændinge med opholdstilladelse efter lovforslaget.

På den baggrund anser jeg det for nødvendigt, at lovforslaget indeholder en mulighed for i særlige situationer at kunne foretage ekspropriation.

Spørgsmål 18:

Når så mange har stillet husrum til rådighed og kvoten er begrænset, hvorfor er det så overhovedet nødvendigt at ekspropriere og tilsidesætte kommuneplaner m.v.?

Svar:

Jeg anser det for nødvendigt, at lovforslaget indeholder en mulighed for i særlige situationer at kunne foretage ekspropriation og fritage for planlovens bestemmelser om tilvejebringelse af kommuneplaner m.v. Om der bliver behov for at udnytte denne mulighed, kan der derimod ikke siges noget om på nuværende tidspunkt.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 17.

Spørgsmål 20:

Hvad er begrundelsen for bestemmelsen i § 9, stk. 2, og er det ikke mere naturligt at anvende straffeloven, og er det ikke besynderligt at indføre strafframmen bøde for voldelig adfærd, al den stund strafframmen for andre personer, der rammes af straffeloven, er underkastet en langt højere strafframme, og er det ikke over for mennesker, der er vant til langt hårdere straffe, et signal om, at vold ikke er specielt strafværdigt i Danmark, og kan ministeren ikke bekræfte, at de potentielt overfaldne i andre tilfælde ville være beskyttet af straffelovens § 119?

Svar:

Det følger af lovforslagets § 28, at det kun vil være i de tilfælde, hvor højere straf ikke er forskyldt efter den øvrige lovgivning, herunder straffelovens § 119, at overtrædelse af lovforslagets § 9, stk. 2, straffes med bøde eller – under skærpende omstændigheder – hæfte.

Lovforslagets § 9, stk. 2, svarer i øvrigt til udlændingelovens § 42 a, stk. 4, 2. pkt., der er undergivet en tilsvarende sanktionsbestemmelse i udlændingelovens § 60, stk. 1.

Spørgsmål 21:

Vil ministeren nærmere angive, hvorledes bemyndigelsesbestemmelserne i § 10 skal anvendes, og vil ministeren garantere, at man ikke påbegynder et integrationsprogram?

Svar:

Bestemmelsen i lovforslagets § 10, stk. 1, 2. pkt., tænkes anvendt således, at der tilrettelægges en undervisning, der i indhold og omfang svarer til den undervisning, der tilbydes tosprogede børn i den danske folkeskole. Dette betyder, at der i gennemsnit vil blive tilbudt op til 24 timers ugentlig undervisning afhængig af barnets alderstrin. Hertil kommer fem timers ugentlig modersmålsundervisning.

Bestemmelsen i lovforslagets § 10, stk. 2, 2. pkt., giver mulighed for at fastsætte, at børn med opholdstilladelse efter forslaget – uanset varigheden af opholdet her i landet – kan deltage i folkeskolens undervisning. En sådan ordning forudsætter en aftale med de kommunale skolemyndigheder om optagelse i folkeskolen. Skulle det vise sig bedst stemmende med hensynet til børnenes undervisningsbehov at lade børnene deltage i folkeskolens almindelige undervisning, vil regeringen give mulighed herfor.

Bestemmelsen i lovforslagets § 10, stk. 2, 2. pkt., tænkes anvendt således, at de 17-25-årige tilbydes 10 timers ugentlig undervisning i bl.a. dansk, samfundsforhold, edb, tekniske fag samt modersmålsundervisning m.v. Denne gruppe vil desuden få en særlig mulighed for praktikophold f.eks. som et eksternt skoleophold på gymnasium, handelsskole eller teknisk skole m.v.

For personer over 25 år vil der blive tilbudt fem timers ugentlig undervisning, herunder undervisning i dansk, samfundsforhold, edb, tekniske fag samt modersmålsundervisning m.v. Der vil endvidere være mulighed for at tilrettelægge praktikophold.

Efter lovforslagets § 10, stk. 2, 3. pkt., kan indenrigsministeren bestemme, i hvilket omfang gennemførelsen af undervisningen vil være afhængig af, at de i 1. pkt. nævnte udlændinge medvirker hertil som undervisere eller lignende.

Udlændingestyrelsen har i den forbindelse oplyst, at man vil forsøge at inddrage de pågældende udlændinge som undervisere i f.eks. værkstedsfag og tekniske fag som led i aktiveringen for voksne, men at styrelsen ikke vil lade undervisningen være afhængig heraf.

Den undervisning, der efter lovforslaget vil blive tilbudt børn og voksne, er ikke tilrettelagt med henblik på at påbegynde et integrationsprogram, men tilsigter at lette de pågældendes tilbagevendende til Kosovo.

Spørgsmål 22:

Bør der ikke efter § 11 indføres pligt til for f.eks. skolelærere at undervise børn, og vil ministeren sammen med UNHCR tilstræbe, at sammensætningen af nødstedte bliver således, at der medtages personer, der kan undervise?

Svar:

Jeg er enig i, at det så vidt muligt vil være ønskeligt, at der ved sammensætningen af nødstedte tages hensyn til, at der medtages personer, der kan undervise.

Jeg finder dog, at den beskrevne ordning bør hvile på f.eks. skolelæreres frivillige ønske om at deltage i undervisningen, således som det er forudsat i lovforslagets § 10, stk. 2, 3. pkt. Efter denne bestemmelse kan indenrigsministeren bestemme, i hvilket omfang gennemførelsen af undervisningen vil være afhængig af, at de i 1. pkt. nævnte udlændinge medvirker hertil som undervisere eller lignende.

Spørgsmål 23:

Hvilke regler agter ministeren at fastsætte efter bemyndigelsen i § 11, stk. 7?

Svar:

Efter lovforslagets § 11, stk. 7, kan en udlænding med opholdstilladelse efter lovforslaget efter nærmere regler herom, der fastsættes af indenrigsministeren, meddeles tilladelse til at tage lønnet beskæftigelse.

Det er hensigten at udnytte bemyndigelsen til at skabe en så fleksibel ordning som muligt, således at der gives en smidig adgang for udlændinge, der er omfattet af lovforslaget, til at tage lønnet beskæftigelse.

De nærmere regler vil blive udformet således, at der ikke sker en udnyttelse af disse udlændinges arbejdskraft. Risikoen for, at udlændinge med opholdstilladelse efter lovforslaget påtager sig sort arbejde, skal imødegås.

Spørgsmål 24:

Betyder bestemmelsen om repatriering, at den, der kort tid efter ankomsten til Danmark fortry-

der og ønsker at vende tilbage, ville kunne oppebære repatrieringsydelse?

Svar:

Der er ikke efter lovforslaget krav om, at en udlænding med opholdstilladelse efter lovforslaget skal have opholdt sig i Danmark i en vis periode for at være berettiget til hjælp til repatriering.

Hjælp til repatriering kan efter lovforslaget kun modtages én gang og er betinget af, at den pågældende vender tilbage til hjemlandet eller det tidligere opholdsland med henblik på at tage varig bopæl og ikke har midler hertil.

Spørgsmål 26:

Vil ministeren ud fra de seneste oplysninger, ministeren er i besiddelse af, give et billede af flygtningesituationen i Kosovo og nærområdet?

Svar:

Udenrigsministeriet har oplyst, at UNHCR skønner, at der pr. 16. april 1999 var 838.700 flygtninge og internt fordrevne i Kosovo og naboområderne til Kosovo, heraf 260.000 i Kosovo, 74.200 i Montenegro, 30.000 i det øvrige Serbien, 321.000 i Albanien, 122.000 i Makedonien og 31.500 i Bosnien-Hercegovina. Tallene for Kosovo og det øvrige Serbien er UNHCR's seneste skøn pr. 24. marts 1999, efter at det internationale nødhjælpspersonale havde forladt Forbundsrepublikken Jugoslavien. Tallene er behæftet med stor usikkerhed. Hertil kommer mere end 110.000 mennesker, der er flygtet til andre lande i Europa.

UNHCR har endvidere udtrykt alvorlig bekymring for, at en stor del af den tilbageværende kosovo-albanske befolkning opholder sig i skov- og bjergområder uden tag over hovedet og uden adgang til basale fornødenheder.

Spørgsmål 27:

Vil ministeren oplyse, i hvilket omfang andre lande modtager nødstedte fra Kosovo, og kan ministeren oplyse, hvorledes regelsættet er i disse lande?

Svar:

Det fremgår af UNHCR's status pr. 16. april 1999 over humanitære evakueringer af flygtninge og fordrevne personer fra Kosovo, at der i perioden fra den 5. til den 15. april 1999 er evaku-

eret i alt 14.210 kosovo-albanske flygtninge og fordrevne fra Makedonien.

De evakuerede flygtninge og fordrevne er modtaget i følgende lande:

Østrig (161), Kroatien (88 uden UNHCR's medvirken), Tyskland (9.216), Island (23), Israel (106), Norge (995), Polen (60), Schweiz (33) og Tyrkiet (3.528, heraf 1.980 uden UNHCR's medvirken).

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke nærmere oplysninger om regelsættene i disse lande, idet jeg dog for så vidt angår Norge kan henvise til besvarelsen af spørgsmål nr. 66 stillet af Folketingets Retsudvalg til indenrigsministeren den 17. april 1999 (L 226 – bilag 17).

Spørgsmål 29:

Er det udelukket, at denne lov og de foranstaltninger, Danmark nu iværksætter for at modtage nødstedte, kan indvirke negativt på tilliden til, at NATO-aktionen gennemføres?

Svar:

Udenrigsministeriet har oplyst, at formålet med NATO's indsats er, at voldshandlingerne og de etniske udrensninger i Kosovo skal bringes til ophør, at de serbiske styrker skal ud af Kosovo, og at kosovo-albanerne skal kunne vende tilbage under beskyttelse af en international militær styrke.

Formålet med lovforslaget, der er at give midlertidig beskyttelse til fordrevne fra Kosovo, indtil de kan vende tilbage under ordnede forhold, skal ses i sammenhæng hermed.

Spørgsmål 30:

Ministeren bedes kommentere vedlagte Ritzautelegram af 15. april 1999.

Svar:

I et telegram af 15. april 1999 fra Ritzaus Bureau fremsætter direktør for Det Danske Center for Menneskerettigheder, Morten Kjærum, en række kritikpunkter af forslaget til lov om midlertidig beskyttelse til nødstedte fra Kosovo-provinzen i Forbundsrepublikken Jugoslavien.

Morten Kjærum anfører blandt andet, at lovforslagets bestemmelser om familiesammenføring og asylsagsbehandling ligner et forsøg på at omgå de forpligtelser, Danmark har påtaget sig i forhold til FN's konventioner.

Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at Danmark ikke efter flygtningekonventionen er forpligtet til at yde beskyttelse til flygtninge, der ikke opholder sig i Danmark.

Lovforslaget sikrer imidlertid, at bestemte grupper med særlige behov kan opnå midlertidig beskyttelse her i landet. Denne særlige ordning skal ses som led i Danmarks samlede humanitære indsats i forhold til ofrene for Kosovo-konflikten.

Lovforslaget giver endvidere mulighed for, at der kan meddeles opholdstilladelse til ægtefæller og samlevere, mindreårige børn samt andre familiemedlemmer med særlig nær familiemæssig tilknytning til en udlænding med opholdstilladelse efter forslaget. Den skønmæssige beføjelse, der i denne forbindelse overlades til myndighederne, forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Lovforslaget indebærer herudover, at behandlingen af en eventuel ansøgning om asyl udskydes, så længe en udlænding har opholdstilladelse efter lovforslaget. Forslaget indebærer, at asylsagsbehandlingen højst kan udskydes i to år, og at de af lovforslaget omfattede udlændinge vil få rettigheder med hensyn til undervisning, aktivering og beskæftigelse m.v., som er målrettet efter opholdets midlertidige karakter. Forslaget er på den baggrund ikke i strid med flygtningekonventionen. Det bemærkes, at en lignende bestemmelse om udskydelse af behandlingen af asylansøgninger i lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. blev udarbejdet efter drøftelse med UNHCR.

Morten Kjærum anfører endvidere, at udlændingelovens § 7, stk. 4, og § 8 passer fint til den situation, som flygtningene fra Kosovo befinder sig i.

Indenrigsministeriet kan hertil henvise til besvarelsen af spørgsmål nr. 2 og nr. 62 stillet af Retsudvalget til indenrigsministeren henholdsvis den 15. april 1999 (L 226 – bilag 3) og den 17. april 1999 (L 226 – bilag 17).

Morten Kjærum beklager herudover, at lovforslaget lægger op til, at indenrigsministeren og Udlændingestyrelsen tildeles beføjelser på en række områder.

Indenrigsministeriet kan hertil henvise til besvarelsen af spørgsmål nr. 72 stillet af Retsud-

valget til indenrigsministeren den 17. april 1999 (L 226 – bilag 17).

Spørgsmål 33:

Hvordan vil ministeren modvirke, at kvoten på de 1500 bliver opfyldt af menneskesmuglere, der henter de velhavende, som har råd til at betale?

Svar:

Udvælgelsen af de personer, der vil blive tilbudt midlertidig beskyttelse efter lovforslagets § 1, vil ske i samarbejde med UNHCR eller anden international organisation, medens disse personer opholder sig i Kosovo eller i et nærområde hertil.

Kvoten vil således ikke omfatte personer, der selv er rejst til Danmark for at søge asyl.

Spørgsmål 34:

Vil ministeren oplyse, om Dublin-konventionens bestemmelser gælder for de kosovo-albanere, som illegalt vil søge indrejse i Danmark?

Svar:

Uanset om en asylansøger er indrejst legalt eller illegalt her i landet, skal det undersøges, om Dublin-konventionens regler indebærer, at et andet EU-land end Danmark er ansvarligt for asylsagsbehandlingen.

Er et andet EU-land efter Dublin-konventionen ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning fra en spontan asylansøger fra Kosovo, jf. lovforslagets § 2, vil den pågældende blive overført til det ansvarlige land og ikke blive meddelt opholdstilladelse efter lovforslaget.

Spørgsmål 35:

Såfremt der skulle blive behov for at tage flere end de i lovens bemærkninger anførte ca. 1.500 personer, vil ministeren da være indstillet på at drøfte yderligere indtag med partierne, som stemmer for lovforslaget?

Svar:

Opstår der på et tidspunkt behov for, at Danmark ud over den første kvote på 1.500 personer modtager et yderligere antal fordrevne fra Kosovo, vil jeg være indstillet på at drøfte fastsættelsen af en kvote herfor med de partier, der stemmer for lovforslaget. Fastsættelsen af kvoten vil i øvrigt forudsætte, at Finansudvalget godkender

et aktstykke, der giver bevilling til de hertil forbundne udgifter.

Spørgsmål 36:

Ministerens bedes oplyse, hvorvidt Udlændingestyrelsen vil anvende praksis omkring udlændingelovens regler om familiesammenføring på lovforslagets lignende regler om familiesammenføring.

Svar:

Afgørelse om meddelelse af familiesammenføring efter lovforslagets § 3 træffes af Udlændingestyrelsen på grundlag af en konkret vurdering. Ved denne vurdering indgår såvel karakteren af den familiemæssige tilknytning til en herboende som dennes baggrund, etablering og tidsmæssige udstrækning.

Ved afgrænsningen af personkredsen i lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, vil udlændingemyndighedernes afgrænsning af personkredsen efter de tilsvarende bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2 og 3, være gældende.

For så vidt angår bestemmelsen i lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 3, kan der blive tale om at give familiesammenføring til en videre personkreds end efter udlændingelovens bestemmelser. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 3, at bestemmelsen primært er tiltænkt anvendt på forældre til herboende mindreårige børn, forældre over 60 år til herboende samt andre nære familiemedlemmer, med hvem der i hjemlandet bestod et husstands-fællesskab, og hvor det efter en samlet vurdering er rimeligt at give familiesammenføring. Afgrænsningen vil navnlig følge artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention.

Endvidere fremgår det af bemærkningerne til lovforslagets § 3, at der ikke skal stilles forsørgelseskrav i forbindelse med familiesammenføring efter lovforslaget.

Spørgsmål 37:

Vil ministeren overveje at ændre lovforslagets familiesammenføringsregler, så der kun åbnes mulighed for familiesammenføring med personer, hvor den familiære relation er stiftet inden meddelelse af opholdstilladelse i Danmark?

Svar:

Afgørelsen om meddelelse af familiesammenføring efter lovforslagets § 3 træffes af Udlæn-

Bilag til bet. o. lovf. vedr. opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovincen

dingestyrelsen på grundlag af en konkret vurdering. Ved denne vurdering indgår såvel karakteren af den familiemæssige tilknytning til en herboende som dennes baggrund, etablering og tidsmæssige udstrækning.

Som anført i bemærkningerne til bestemmelsen vil også familieforhold, der er etableret efter meddelelse af opholdstilladelse til den herboende, kunne begrunde familiesammenføring.

Heller ikke efter udlændingelovens regler om familiesammenføring stilles der krav om, at den familiemæssige tilknytning til en herboende, der danner grundlag for opholdstilladelsen, er stiftet inden meddelelse af opholdstilladelse i Danmark til den herboende.

På den baggrund finder jeg ikke anledning til at ændre lovforslagets regler om familiesammenføring.

Spørgsmål 40:

Vil ministeren bekræfte, at lovforslagets regler om familiesammenføring bliver illusoriske, når kvoten på 1.500 er opfyldt?

Svar:

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger er der indregnet familiesammenførte personer, jf. lovforslagets § 3, i den første kvote på 1.500 personer.

Dette indebærer, at der ved udvælgelsen af inviterede efter lovforslagets § 1, skal tages højde for det antal familiesammenføringer, der kan forventes.

Det bemærkes i den forbindelse, at det ved udvælgelsen skal søges sikret, at personer fra samme familie ikke adskilles ved udvælgelsen. Antallet af efterfølgende familiesammenføringer forventes derfor at blive af en beskeden størrelse.

Familie til udlændinge, der efter at have søgt om asyl her i landet er meddelt opholdstilladelse efter lovforslagets § 2, vil ligeledes kunne få tilladelse til familiesammenføring. Disse personer vil ikke være indregnet i kvoter fastsat efter lovforslagets § 1.

Spørgsmål 42:

Vil 10.000 personer kunne få opholdstilladelse i henhold til lovforslaget?

Svar:

Lovforslagets §§ 1-3 fastlægger den personkreds, der kan meddeles opholdstilladelse efter lovforslaget.

Invitationsordningen i lovforslagets § 1 vil blive udmøntet inden for kvoter, der fastsættes af indenrigsministeren. Den første kvote vil være på 1.500 personer. I kvoten er indregnet personer, der efter lovforslagets § 3 familiesammenføres med personer med opholdstilladelse efter lovforslagets § 1. Fastsættelse af yderligere kvoter vil forudsætte, at Finansudvalget godkender et aktstykke, der giver bevilling til de hermed forbundne udgifter.

Lovforslaget indeholder i øvrigt ingen grænse for, hvor mange personer der kan meddeles opholdstilladelse efter lovforslaget.

Spørgsmål 43:

I bemærkningerne til forslagens § 5 hedder det: »Der vil ved afgørelsen om meddelelse af ny opholdstilladelse kunne lægges vægt på, hvorvidt den pågældende udlænding har mulighed for at tage ophold i et nærområde til Kosovo«. Skal dette fortolkes således, at der kan blive tale om at afslå forlængelse af ophold efter loven, hvis det konkret vurderes, at en person kan sendes til f.eks. Makedonien eller Albanien og i bekræftende fald, på hvilket grundlag og med hvilke anerkendte rejse- og ID-papirer vil en sådan tilbagesendelse finde sted?

Svar:

Det fra bemærkningerne til forslagens § 5 citerede afsnit angår spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding med opholdstilladelse efter loven har behov for fortsat midlertidig beskyttelse her i landet. Det er således en selvstændig betingelse, at der foreligger et sådant behov.

Det citerede afsnit angår den situation, hvor der vil være mulighed for at opnå en midlertidig beskyttelse ved at tage ophold i et nærområde til Kosovo. I så fald kan der efter bestemmelsen gives afslag på meddelelse af en ny opholdstilladelse, hvis det skønnes rimeligt ud fra en vurdering af sikkerhedssituationen i området at henvise en udlænding fra Kosovoprovincen til at tage ophold i et nærområde til Kosovo.

Det er selvsagt en forudsætning herfor, at udlændingens tilbagevenden til et nærområde vil være forsvarlig og kunne ske under ordnede forhold. Det vil således ikke komme på tale at næg-

te fortsat midlertidig beskyttelse, hvis det er usikkert, om udlændingen vil kunne opnå beskyttelse i modtagerlandet.

Det bemærkes i den forbindelse, at enhver udlænding, der får opholdstilladelse efter Kosovonødloven, vil kunne ansøge om asyl her i landet. En udlænding, der har ansøgt om asyl, vil således ikke kunne udsendes som beskrevet ovenfor, medmindre der er givet endeligt afslag på asyl. Opnår den pågældende asyl, vil den pågældende kunne opholde sig her i landet på dette grundlag.

Er betingelserne for at nægte opholdstilladelse efter denne lov imidlertid opfyldt med henvisning til, at den pågældende udlænding har mulighed for at tage ophold i et nærområde til Kosovo – og er der asylretligt ikke noget til hinder for en udsendelse – vil udsendelse ske på de vilkår, der følger af lovforslagets § 22, stk. 4, hvorefter udlændingelovens almindelige regler om udsendelse finder tilsvarende anvendelse. Udsendelsen vil således ske på sædvanlige vilkår og således, at det i videst muligt omfang tilstræbes, at udrejsen sker frivilligt.

Spørgsmål 49:

Vil Udlændingestyrelsen sørge for registrering og indsamling af relevante oplysninger vedrørende de inviterede kosovo-albanere, således at disse personer i forbindelse med en eventuel senere asylansøgning ikke er ringere stillet end i forbindelse med sagsbehandlingen af ordinære asylsager?

Svar:

Lovforslagets invitationsordning tænkes tilrettelagt således, at der på Indenrigsministeriets foranledning udsendes en delegation under ledelse af Udlændingestyrelsen med repræsentanter for relevante organisationer, som i samarbejde med UNHCR eller anden international organisation foretager udvælgelsen af de udlændinge, der vil blive tilbudt beskyttelse.

I forbindelse med udvælgelsen af de udlændinge, der vil blive tilbudt beskyttelse, vil der blive foretaget en registrering af de pågældende udlændinge.

Registreringen vil omfatte oplysninger om de pågældendes identitet, hvorfra i Kosovo de pågældende kommer, samt hvornår de har forladt deres hjemby. Endvidere vil alle øvrige relevante oplysninger blive søgt indsamlet til den enkeltes sag inden ankomsten til Danmark.

Efter ankomsten til Danmark vil udlændingemyndighederne hurtigst muligt afslutte registreringen af de inviterede personer. I den forbindelse vil supplerende oplysninger i nødvendigt omfang blive søgt indhentet, herunder oplysninger om flugtårsagen, familiemæssige forhold, behandlingsbehov m.v. Endvidere vil oplysninger om eventuelle overgreb, som kan vise sig relevante for en senere behandling af sager ved Krigsforbrydertribunalet i Haag, blive registreret.

Søger en udlænding med opholdstilladelse efter lovforslagets § 1 efterfølgende om asyl, vil de af de registrerede oplysninger, som er af relevans for asylvurderingen, indgå i udlændingemyndighedernes behandling af asylsagen.

Spørgsmål 58:

Vil personer fra Kosovo-området, som af egen kraft er kommet til Danmark, blive meddelt opholdstilladelse efter denne lov, eller vil sådanne personer blive behandlet efter de almindelige asylregler?

Svar:

Ifølge lovforslagets § 2, jf. § 31, stk. 2, vil udlændinge fra Kosovo, der indgiver ansøgning om asyl her i landet efter lovens ikrafttræden, blive meddelt opholdstilladelse efter lovforslaget, såfremt de på grund af voldshandlinger eller lignende uroligheder i Kosovo må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet.

Det er en forudsætning, at de pågældende er registrerede som asylansøgere her i landet. De pågældende skal således gennemgå en Dublin-procedure/afvisningsprocedure, jf. udlændingelovens §§ 48 a-d, for at få konstateret, om Danmark er ansvarligt for behandlingen af deres asylansøgninger.

Ifølge lovforslagets § 26, stk. 1, 3. pkt., får udlændinge med opholdstilladelse efter lovforslagets § 2 ikke deres asylansøgning behandlet, så længe de har opholdstilladelse efter lovforslaget. Udskydelsen af behandlingen af asylansøgningen må dog ikke udstrækkes ud over 2 år fra tidspunktet for den første meddelelse af opholdstilladelse.

Spørgsmål 59:

Ministeren bedes oplyse, hvor mange flygtninge der efter de almindelige regler er blevet udsendt inden 3-års-fristen, og hvortil dette er sket.

Svar:

Jeg går ud fra, at der med spørgsmålet sigtes til udlændingelovens bestemmelser om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en flygtningsopholdstilladelse, fordi det grundlag, der er angivet i ansøgningen eller tilladelsen var urigtigt eller ikke længere er til stede, jf. udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2.

Ved afgørelser om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en flygtningsopholdstilladelse skal der – uanset om asylmyndighederne finder, at den pågældendes asylgrundlag isoleret set er bortfaldet – tages hensyn til, om inddragelse eller nægtelse af forlængelse må antages at virke særlig belastende for flygtningen, herunder navnlig på grund af den pågældendes tilhørsforhold til Danmark, varigheden af den pågældendes ophold i Danmark, den pågældendes alder eller helbred og den pågældendes tilknytning til herboende personer m.v., jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, jf. § 19, stk. 4, jf. § 11, stk. 2.

Disse hensyn kan medføre, at flygtningens opholdstilladelse ikke inddrages eller nægtes for længet selv om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 1998 fremsendte en række prøvesager til Flygtningenævnet vedrørende inddragelse eller nægtelse af opholdstilladelse for flygtninge. Efter Flygtningenævnets omgørelse af Udlændingestyrelsens afgørelse i fire af sagerne trak Udlændingestyrelsen de resterende prøvesager tilbage.

I forbindelse med flygtninges ansøgning om forlængelse af deres asyltilladelse gennemgår Udlændingestyrelsen løbende – bl.a. med baggrund i Flygtningenævnets praksis – sager vedrørende flygtninge fra områder, hvorfra der efter gældende praksis meddeles afslag på asyl.

Indtil nu har Udlændingestyrelsen ikke fundet grundlag for at nægte at forlænge disse flygtninges opholdstilladelser.

Spørgsmål 61:

Skal ministerens udtalelser under lovforslagets 1. behandling forstås således, at børn, der får opholdstilladelse efter denne lov, straks skal deltage i folkeskolens almindelige undervisning?

Svar:

Jeg kan henvise til, at forslaget § 10, stk. 1, 2. pkt., giver mulighed for at fastsætte, at børn med

opholdstilladelse efter forslaget – uanset varigheden af opholdet her i landet – kan deltage i folkeskolens undervisning. Denne undervisning vil blive tilrettelagt på en sådan måde, at den grundlæggende svarer til folkeskoleundervisningen. En sådan ordning forudsætter en aftale med de kommunale skolemyndigheder om optagelse i folkeskolen.

Udgangspunktet efter lovforslaget er, at børn i den undervisningspligtige alder med opholdstilladelse efter loven som anført i § 10, stk. 1, 1. pkt., skal deltage i særskilt tilrettelagt undervisning, der grundlæggende svarer til folkeskoleundervisning. Undervisningen tilrettelægges således, at børnene opnår det bedst mulige grundlag for en eventuel hurtig tilbagevenden til Kosovoprovincen. Skulle det vise sig bedst stemmende med hensynet til børnenes undervisningsbehov at lade børnene deltage i folkeskolens almindelige undervisning, vil regeringen give mulighed herfor.

Spørgsmål 63:

Hvorfor har regeringen valgt at lovgive for »nødstedte fra Kosovo-provincen« og ikke »flygtninge fra Kosovo-provincen« – er nødstedte fra provinsen Kosovo ikke flygtninge?

Svar:

Regeringen har valgt at rette invitationsordningen i lovforslagets § 1 mod personer fra Kosovo, der befinder sig i Kosovo eller i et nærområde hertil, og som er nødstedte på grund af voldshandlinger eller lignende uroligheder i Kosovo og må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet.

Herved sikres, at invitationsordningen navnlig kan rettes mod de fordrevne, som udgør den største belastning for nærområdet, herunder ældre, syge og familier med små børn.

Vurderingen af, om de pågældende er flygtninge i flygtningekonventionens forstand, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, eller om de pågældende vil være omfattet af de facto-flygtningebegrebet i udlændingelovens § 7, stk. 2, vil i tilfælde af, at de pågældende søger om asyl her i landet, blive afgjort af de uafhængige asylmyndigheder, dvs. Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet, efter en konkret og individuel vurdering.

Spørgsmål 70:

Vil ministeren præcisere, at en beslutning om ophør af midlertidig beskyttelse skal baseres på offentligt tilgængelige og uafhængige evalueringer af menneskerettighedssituationen i Kosovo foretaget af de organisationer, der er nedsat i henhold til FN's menneskerettighedskonvention?

Svar:

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 5, der angår spørgsmålet om forlængelse af en opholdstilladelse efter lovforslaget, vil en generel tilbagesendelse til Kosovo af grupper af udlændinge, der har haft opholdstilladelse efter lovforslaget, forudsætte, at det blandt andet på baggrund af de tilkendegivelser, der måtte foreligge fra UNHCR eller anden international side, kan lægges til grund, at forholdene i Kosovo må anses for således normaliserede, at en tilbagevenden vil være forsvarlig og kunne ske under ordnede forhold.

Herved er der lagt op til, at der – som anført i spørgsmålet – inddrages en bred vifte af offentligt tilgængelige og uafhængige vurderinger af menneskerettighedssituationen i Kosovo. Der vil f.eks. kunne lægges vægt på den vurdering, der anlægges af FN's rapportør til Menneskerettighedskommissionen for så vidt angår menneskerettighedssituationen i området.

Spørgsmål 72:

Vil ministeren præcisere, hvilke frie rammer der blev tænkt på, da ministeren i forbindelse med førstebehandlingen af lovforslaget gav tilslutning til at medvirke med et betækningsbidrag?

Svar:

Som anført under førstebehandlingen af lovforslaget den 16. april 1999 er det min opfattelse, at de udlændinge fra Kosovo-provinsen, der kommer til Danmark, skal have så frie rammer som muligt med hensyn til undervisning, aktivering og adgang til at tage lønnet beskæftigelse i forhold til den situation, de er i.

Med hensyn til de nærmere regler efter lovforslaget om undervisning, aktivering og adgang til at tage lønnet beskæftigelse kan jeg henvise til min besvarelse af spørgsmål nr. 21-23, 61 og 80.

Som det fremgår af besvarelsen af disse spørgsmål, er det min opfattelse, at ordningen

bør udformes så smidigt som muligt. Der bør således indbygges en fleksibilitet, der muliggør, at individuelle hensyn tilgodeses i videst muligt omfang. Det er således af afgørende betydning for den samlede undervisnings- og aktiveringsindsats m.v., at bemyndigelserne, der tillægges indenrigsministeren efter lovforslaget, udnyttes og løbende justeres ud fra disse hensyn. Det er navnlig væsentligt at sikre, at reglerne ikke virker hæmmende for etablering af projekter m.v., der tilrettelægges med særligt sigte på de behov, der løbende viser sig under de pågældende udlændinges midlertidige ophold.

Spørgsmål 79:

Ministerens bedes oplyse årsagen til, at lovforslaget går videre end anbefalingen om tilbud om midlertidigt ophold som foreslået af UNHCR og således lægger op til permanent ophold efter 2 år uanset forholdene i hjemlandet?

Svar:

Det er ikke korrekt, at forslaget lægger op til permanent ophold efter to år. Tværtimod indeholder forslaget alene bestemmelser om midlertidigt opholdstilladelse.

Lovforslaget indeholder således ikke bestemmelser om opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Spørgsmål 82:

Finder ministeren det rimeligt, at personer, der har fået opholdstilladelse efter denne lov, vil kunne fortryde repatriering, når først freden er etableret i området?

Svar:

Er udlændingens opholdstilladelse efter lovforslaget inddraget eller nægtet fornyet, fordi opholdsgrundlaget var urigtigt eller ikke længere er til stede – f.eks. som følge af således ændrede forhold i Kosovo, at den pågældende ikke længere kan antages at have behov for fortsat midlertidig beskyttelse her i landet – har den pågældende ikke fortrydelsesret ved en tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdsland.

En udlænding, hvis opholdstilladelse efter lovforslaget ikke er inddraget eller nægtet fornyet, [men] som er udrejst af Danmark med henblik på at tage varig bopæl i hjemlandet eller det tidligere opholdsland, mister efter lovforslagets § 18, stk. 2, først sin opholdstilladelse, når den

pågældende har opholdt sig uden for Danmark i mere end 3 på hinanden følgende måneder.

Jeg finder denne ordning rimelig, idet jeg skal understrege, at også opholdstilladelse til en udlænding, der har fortrudt en repatriering, vil kunne inddrages eller nægtes fornyet.

Spørgsmål 83:

Hvilke rettigheder vil personer, der har fået opholdstilladelse efter denne lov, have, hvis de fortryder repatriering og vender tilbage til Danmark, og efter hvilke regler vil de da skulle behandles?

Svar:

Udnytter en udlænding med opholdstilladelse efter lovforslaget fortrydelsesretten i lovforslagets § 18, stk. 2, vil den pågældende bevare sin opholdstilladelse efter lovforslaget og de dertil knyttede rettigheder.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 82.

Spørgsmål 86:

Hvis Danmark alene skulle benytte sig af reglerne i udlændingeloven og bestemmelserne om behandling af flygtninge fra en væbnet konflikt (Genève-konventionerne af 1949 samt protokollerne af 1977), hvori Danmark er part, hvordan ville de personer, som er tænkt dækket ind af Kosovonødlovforslaget, da blive behandlet?

Svar:

Udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, omfatter alene personer, der indgiver ansøgning om asyl her i landet, og vil derfor ikke kunne anvendes til at give opholdstilladelse til fordrevne fra Kosovo, der opholder sig i Kosovo eller i et nærområde hertil.

For så vidt angår spørgsmålet om anvendelse af udlændingelovens § 7, stk. 4, henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 62 stillet af Folketingets Retsudvalg til indenrigsministeren den 17. april 1999 (L 226 – bilag 17).

For så vidt angår spørgsmålet om anvendelse af udlændingelovens § 8 henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 2 stillet af Folketingets Retsudvalg til indenrigsministeren den 15. april 1999 (L 226 – bilag 3).

For så vidt angår betydningen af Genève-konventionerne af 1949 med tilhørende protokoller af 1977 henvises til besvarelsen af spørgsmål nr.

45 stillet af Folketingets Retsudvalg til indenrigsministeren den 16. april 1999 (L 226 – bilag 11).

Spørgsmål 87:

Hvordan vil personer omfattet af lovforslaget, som selv rejser til Danmark, blive behandlet i asylretlig henseende, hvis kvoten på 1.500 personer er opfyldt?

Svar:

Rejser en udlænding fra Kosovo selv til Danmark og søger om asyl her i landet efter lovens ikrafttræden, skal det undersøges, om Dublin-konventionens regler indebærer, at et andet EU-land end Danmark er ansvarligt for asylsagsbehandlingen.

Er dette ikke tilfældet, vil den pågældende blive meddelt midlertidig opholdstilladelse efter lovforslagets § 2, såfremt den pågældende på grund af voldshandlinger eller lignende uroligheder i Kosovo må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet.

Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter lovforslagets § 2, er ikke omfattet af invitationsordningens kvote på 1.500 personer, jf. lovforslagets § 1.

Spørgsmål 88:

Ministeren bedes oversende udvalget det baggrundspapir fra UNHCR, som er omtalt i besvarelsen af spørgsmål nr. 64, jf. bilag 30, samt eventuelle andre papirer, som beskriver karakteren af UNHCR's anbefalinger.

Svar:

Der vedlægges kopi [i betænkningen optrykt som underbilag a til bilag 1] af baggrundspapir af 2. april 1999 fremlagt af UNHCR i forbindelse med et møde i Humanitarian Issues Working Group of the Peace Implementation Council (HIWG) i Genève den 6. april 1999, hvortil der henvises i besvarelsen af spørgsmål nr. 64 stillet af Folketingets Retsudvalg til indenrigsministeren den 17. april 1999 (L 226 – bilag 17).

Spørgsmål 89:

Når det af besvarelsen af spørgsmål nr. 64, jf. bilag 30, fremgår, at UNHCR har anbefalet, at de fordrevne personer får »legalt ophold«, tænkes der da på, at dette ophold skal være legalt i FN's flygtningekonventions forstand eller alene

på, at modtagerlandene skal udarbejde et eget retsgrundlag for disse personer?

Svar:

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 64 stillet af Folketingets Retsudvalg til indenrigsministeren den 17. april 1999 (L 226 - bilag 17) anbefaler UNHCR, at der i forbindelse med meddelelse af midlertidig beskyttelse sikres de fordrevne personer passende vilkår, der blandt andet inkluderer legalt ophold i beskyttelseslandet.

UNHCR ved Erika Feller, Director of Division of International Protection, oplyste i forbindelse med en briefing om humanitære evakueringer den 20. april 1999, at kravet om, at der skal tilstås de pågældende legalt ophold i beskyttelseslandet, skal forstås som et krav om, at de pågældende personer ikke befinder sig i et retligt vakuum med hensyn til opholdsgrundlag, identitetspapirer m.v. Kravet skal navnlig ses på baggrund af, at det må forventes, at en betydelig del af de fordrevne personer, der har behov for midlertidig beskyttelse, ikke vil være i besiddelse af identitetspapirer m.v. Der tages forbehold med hensyn til den præcise ordlyd af UNHCR's oplysning, da referatet heraf beror på en telefonisk videreformidling af en mundtlig udtalelse på engelsk.

Spørgsmål 90:

Hvor hurtigt efter en vedtagelse af lovforslaget kan der iværksættes en udvælgelsesprocedure i samarbejde med UNHCR, og hvor hurtigt påregner ministeren, at en modtagelse af Kosovo-flygtninge herefter vil ske?

Svar:

Der vedlægges et notat om Udlændingestyrelsens overvejelser om den praktiske gennemførelse af Kosovo-nødloven.

Udlændingestyrelsens overvejelser om den praktiske gennemførelse af Kosovoloven

1. Særlig organisation i styrelsen

Onsdag den 21. april oprettes i Udlændingestyrelsen en særlig Kosovogruppe af erfarne fuldmægtige, som har direkte reference til direktør Claes Nilas og underdirektør Anni Fode.

Dette sker med henblik på at sikre en så let, ubureaukratisk og effektiv sagsgang vedrørende de fordrevne fra Kosovo som muligt.

2. Udvalgelse

Udvælgelsen af fordrevne vil ske i meget tæt samarbejde med UNHCR. Man vil bruge retningslinjerne i lovforslaget samt de retningslinjer, som UNHCR har udsendt for Kosovoflygtninge i Makedonien. Man vil om muligt søge at evakuere hele familier.

3. Delegation

Fredag den 23. april 1999 tager direktør Claes Nilas til møde hos UNHCR, Genève, med henblik på at drøfte sagsgangene mellem Udlændingestyrelsen og UNHCR vedrørende Kosovoflygtningene. Endvidere vil man gennemgå udvælgelseskriterierne, som følger af den danske lovgivning.

Fredag den 23. april 1999 (evt. i weekend) afgår endvidere om muligt en udvælgelsesdelegation fra Udlændingestyrelsen og Dansk Røde Kors under ledelse af underdirektør Anni Fode med henblik på i Makedonien i de første dage af den kommende uge at starte udvælgelsen af fordrevne fra Kosovo til Danmark.

4. Transport til Danmark

Transporten af de fordrevne til Danmark iværksættes, når Udlændingestyrelsen har meddelt tilladelse efter Kosovoloven. Tilrettelæggelsen af transporten forhandles for tiden med relevante aktører. Den internationale transportorganisation, IOM, kan overvejes og løser den allerede for andre europæiske lande. Endvidere vil forsvaret kunne medvirke i et vist omfang til transporterne.

5. Sagsbehandlingen i Danmark

Udlændingestyrelsen afholder om morgenen onsdag den 21. april 1999 et koordineringsmøde med Dansk Røde Kors, Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet, hvor man nærmere vil gennemgå sagsbehandlingen, der skal foretages vedrørende Kosovofordrevne i Danmark.

6. Indkvartering i Danmark

Udlændingestyrelsen er meget langt med hensyn til tilvejebringelse af indkvartering til i første omgang 1.500 fordrevne fra Kosovo. Løsning

gen af indkvarteringsopgaven inkluderer kaserne i Randers samt centrene i Middelfart og i Hjallose. Dansk Røde Kors har givet tilsagn om at drive centrene i Middelfart og i Hjallose.

7. Undervisning, aktivering og beskæftigelse

På møder tirsdag den 20. april 1999 og onsdag den 21. april 1999 mellem Udlændingestyrelsen og Dansk Røde Kors drøftes den praktiske tilrettelæggelse af undervisningen, aktiveringen og beskæftigelsesforhold for de fordrevne fra Kosovo. Der lægges efter loven op til fleksible løsninger, som skal udfyldes af Udlændingestyrelsen i samarbejde med Dansk Røde Kors og Beredskabsstyrelsen.

Spørgsmål 93:

Hvad er ministerens kommentar til det ændringsforslag, der fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 75, jf. bilag 30?

Svar:

Baggrunden for Kosovo-nødloven er den helt øjeblikkelige situation i Kosovo, der har medført, at hundredetusindvis af mennesker er fordrevet fra deres hjemegn. Langt de fleste ønsker ifølge oplysninger fra UNCHR og andre tilstedeværende i området hurtigt at vende tilbage til deres hjemegn. Det er også den generelle politi-

ske målsætning i såvel NATO som EU for en løsning af Kosovo-konflikten, at de fordrevne skal kunne vende tilbage til Kosovo og leve i sikkerhed under international beskyttelse.

Det vil kunne opfattes som stridende mod denne overordnede målsætning, hvis der ved Kosovo-nødloven etableres en ordning, der bygger på en forventning om et længerevarende ophold.

Noget andet er, at det løbende må vurderes, om de vilkår, der er knyttet til en opholdstilladelse efter lovforslaget, bør justeres, og at der derfor kan vise sig grundlag for på et passende tidspunkt – f.eks. om et år – at tage loven op til revision.

Jeg er på den baggrund ikke indstillet på at støtte ændringsforslaget.

Spørgsmål 95:

Kan ministeren garantere, at andre asylansøgere, hvis ansøgning om asyl behandles i henhold til udlændingelovens almindelige regler, ikke i asylfasen på noget punkt har bedre rettigheder eller vilkår end en person med opholdstilladelse efter lovforslaget, der indgiver ansøgning om asyl?

Svar:

Ja.

Underbilag a til bilag 1

Ad svaret på spørgsmål 88

**HUMANITARIAN ISSUES
WORKING GROUP**
Geneva, 6 April 1999

Distr.
RESTRICTED
HIWG/99/2

2 April 1999

Original: ENGLISH

The Kosovo emergency: Assistance and protection to those displaced by the crisis**I. INTRODUCTION**

1. The present document is intended to summarize the evolution of the emergency situation resulting from the crisis in Kosovo. It focuses on the capacity of the United Nations and its partners to respond to urgent humanitarian needs and seeks support for the international humanitarian relief effort. It should therefore be read in conjunction with the »United Nations Inter-Agency Donor Alert for the Urgent Needs related to the Kosovo Crisis in the Region,« which will be made available to HIWG participants in time for the meeting. The present document also makes recommendations to States regarding the reception and treatment of those fleeing the Federal Republic of Yugoslavia.

II. THE HUMANITARIAN CONTEXT

2. The recent crisis in the Serbian province of Kosovo has evolved from clashes between Serbian security forces and the »Kosovo Liberation Army« (KLA) in late February 1998. Low-level violence had led to the displacement of some 20,000 people by May 1998. Through the summer months of 1998, the clashes escalated rapidly and, by September, there were an estimated 175,000 internally displaced persons (IDPs) in Kosovo, added to growing numbers of displaced persons and refugees in other parts of Serbia and in the Republic of Montenegro, and the flight of refugees into Albania. The former Yugoslav Re-

public of Macedonia, Bosnia and Herzegovina and neighbouring countries, as well as Member States of the European Union. Since early 1998, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has been coordinating the humanitarian relief efforts in Kosovo province of the United Nations system, notably WFP, WHO and UNICEF, and many nongovernmental partners. In this effort, it has cooperated closely with the Organization for Security and Cooperation in Europe's (OSCE) Kosovo Verification Mission (KVM), the International Committee of the Red Cross (ICRC), the International Federation of the Red Cross (IFRC), as well as the Yugoslav Red Cross. These efforts saved many lives and alleviated the suffering of those displaced by the conflict. UNHCR and its partners provided protection and humanitarian assistance within an increasingly difficult security environment and drew attention to the need for a peaceful political solution which would eradicate the root causes of the unfolding humanitarian emergency.

3. The Holbrooke-Milosevic accord of 13 October 1998, followed by the agreements between the Government of the Federal Republic of Yugoslavia and the OSCE, on one hand, and NATO on the other, brought a temporary lull in the fighting. The deployment of the 1,300-member OSCE Kosovo Verification Mission and the withdrawal of Serbian/Yugoslav security forces instilled a measure of confidence that a cease-

fire would hold and that political negotiations could prosper. There followed a temporary calm, permitting those who had been obliged to camp in the open to reach shelter, the gradual return of some of the displaced to their homes and the implementation of a major humanitarian protection and assistance operation. At the same time, on the political front, intensive efforts were undertaken by the Contact Group and other States to bring about a political solution culminating in the Rambouillet and Kleber negotiations. Unfortunately these efforts did not reach the political settlement which had been hoped for.

4. In late December 1998 fighting again broke out in Kosovo, and intensified, eventually spreading to areas previously unaffected by the violence, such as along the border with The former Yugoslav Republic of Macedonia. Fresh displacement combined with re-displacement occurred and accelerated. After the Rambouillet round of negotiations, the burning of homes and destruction of villages by Serb forces, not seen since September 1998, started again and KLA provocation in the form of killings and disappearances, as well as attacks on police and other security forces intensified. By 24 March 1999, UNHCR estimated that there were some 260,000 (old and newly) displaced persons in Kosovo.

5. With the commencement of air-strikes against military targets in the Federal Republic of Yugoslavia, including in Kosovo province, by the North Atlantic Treaty Organization (NATO) on 24 March 1999 to 2 April, 220,000 persons were forcibly expelled from Kosovo to Albania, The former Republic of Macedonia and Montenegro. The number of those fleeing to or displaced within other parts of Serbia is not known, but it can be assumed that displacement has occurred, creating additional humanitarian needs. New arrivals have also been recorded in Bosnia and Herzegovina, Hungary, Romania and Turkey, and a number of other countries, as well as Member States of the European Union (see also HIWG/99/3).

III. SCALE OF THE HUMANITARIAN EMERGENCY

6. Despite all efforts, displacement has reached dramatic proportions, placing an enormous burden on receiving States, such as Albania, Bosnia and Herzegovina and The former Yugoslav Republic of Macedonia, which are ill-equipped to handle mass influxes. The scale of the present emergency goes beyond the worst scenarios previously envisaged in the United Nation's contingency planning for the region and has obliged the United Nations to revise substantially its contingency ceilings for planning purposes throughout the region (see table below). The growing insecurity led the United Nations to oblige all staff to evacuate from Kosovo on 23 March 1999. At that time, there were over 260,000 internally displaced persons. At the same time there remained some 7,000 Croatian Serb refugees in Kosovo and over 500,000 refugees in FRY (other than Kosovo) which the Federal Republic of Yugoslavia had been hosting for a number of years.

7. Since there has been no international United Nations presence, there has been little information on the number of people displaced inside Kosovo or the Federal Republic of Yugoslavia after 24 March. There is little doubt that their number must be high and their suffering great. Once information becomes available and the security situation permits, relief to refugees and displaced in all parts of the Federal Republic of Yugoslavia will need to be factored into a revision of the United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for the region, compiled by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). The latest »United Nations Inter-Agency Donor Alert for Urgent Needs related to the Kosovo Crisis in the Region« takes into account present and foreseeable contingencies, but will be revised quickly as the situation evolves, based on modular increases of additional 300,000 arrivals in neighbouring countries and provinces.

Summary of the Revised United Nations Contingency Ceilings for the Region

Country/Region	Number as at 24 March	Arrivals from 24 March to 2 April	Revised Contingency
Albania	18,500	120,000	150,000
F.Y.R. Macedonia	16,000	70,000	100,000
Serbia (non Kosovo)	30,000	300	10,000
Montenegro	25,000	30,000	60,000
Bosnia and Herzegovina	10,000	7,400	10,000
TOTAL	99,500	227,700	350,000

IV: OPERATIONAL CAPACITY TO MEET EMERGING NEEDS

8. Projected contingency response capacity in the region was designed in 1998 and revised in early 1999 to meet the needs of 100,000 new arrivals, recognizing that traditional local solidarity and support complemented and augmented the effectiveness of international efforts. In response to the dramatic number of new arrivals, however, UNHCR, UNICEF, WFP, WHO and other agencies and non-governmental partners are rapidly reinforcing emergency response measures, especially staffing resources in the area of operations. Three UNHCR international staff have returned to Podgorica, two UNHCR Emergency Response Teams (ERT) are now in place in Albania, while the UNHCR office in The former Yugoslav Republic of Macedonia has been reinforced by staff temporarily relocated from the Federal Republic of Yugoslavia, pending longer-term arrangements. UNHCR, UNICEF and WHO maintain a small international presence in Serbia. Despite growing insecurity, they continue to cooperate with and support the Yugoslav Red Cross and provide assistance to the Serbian Commissioner for Refugees, national NGO partners and appropriate Ministries. Vehicles and supplies already on hand have immediately been redeployed or re-routed to the points of greatest need, especially Albania's northern border area. However, additional needs are enormous and grow daily – and hence must be speedily addressed.

VII. OVERVIEW OF URGENT HUMANITARIAN NEEDS SET OUT IN THE »UNITED NATIONS INTER-AGENCY DONOR ALERT FOR URGENT NEEDS RELATED TO THE KOSOVO CRISIS IN THE REGION«**A. MODALITIES FOR MEETING URGENT NEEDS**

9. The United Nations humanitarian agencies, in coordination with OCHA, have produced a Donor Alert, which is available to the participants of the HIWG, and which sets out the needs for an initial three-month emergency response for a total of 350,000 beneficiaries. It presents requirements over and above those described in the United Nations Consolidated Inter-agency Appeal covering 1999, and reflects only new, additional requirements, for which needs are co-funded, totalling US\$ 70.8 million. The United Nations will adopt a »modular approach« to describe additional needs going beyond this Donor Alert, whose next increment is likely to be for 650,000 and, if needed, 950,000 beneficiaries. The United Nations system is working in close coordination with the ICRC and IFRC which will issue a complementary appeal on 8 April.

10. Beyond urgent funding for the above appeals, it is expected, given the gravity of the situation, that a part of the most urgent needs identified will also be met through bilateral contributions and initiatives. To the extent that these are reported to UNHCR and OCHA, they will be reflected in regular updates tracking the international response to the emergency. Such tracking is most important to avoid duplication or gaps in assistance.

B. IMMEDIATE NEEDS AND OBJECTIVES

11. The most urgent needs are for: 1) Protection; 2) Shelter and relief items; 3) Food; 4) Logistics and transportation, and 5) Health.

1. Protection

12. The most pressing protection need is access to safety. UNHCR urges Governments to keep all border crossing points open and to facilitate to speedy admission of the fleeing population and their transfer away from potentially dangerous border areas. Registration of those newly arrived should occur as soon as possible. UNHCR will provide financial and necessary technical support to the authorities to facilitate processing in a speedy and efficient manner. This will be particularly important for those arriving without identification documents. Everything must be done to address the problem of statelessness. Additional important guidance on protection is provided in Chapter VIII, below.

2. Shelter

13. Host family capacity, particularly in Albania and The former Yugoslav Republic of Macedonia, is already largely depleted. It is estimated that collective emergency accommodation must be provided immediately for at least 200,000 people. In Albania available space in collective centres has also been depleted. The selection of potential refugee-hosting sites is underway, as is the purchase and dispatch of tents, but sourcing up to 40,000 tents presents quite a challenge and will require urgent donor support.

14. Beyond the identification of sites on which to erect tents and other facilities, immediate essential services must rapidly be provided, including: water, sanitation, electricity and cooking facilities. Water tanks and tankers are urgently needed, and the source of water supplies needs to be identified. Additional blankets, mattresses, cooking sets, hygiene items and jerry-cans are needed.

3. Food

15. WFP has sufficient food supplies in the region for the first seven days of the emergency and for 100,000 of the total 350,000 anticipated new arrivals. For the first three months, therefore, additional basic food supplies are needed for 250,000 refugees and displaced persons.

4. Logistics and Transport

16. International and internal transportation by air, sea and land, as well as warehousing must be provided. Three Governments have already made available aircraft to support the humanitarian airlift to Tirana and Skopje, along with international staff to assist in air traffic control. Another Government has promised a fleet of 50 trucks with international drivers and fuel. This, coupled with existing facilities and equipment, will go a considerable way towards meeting immediate emergency needs.

5. Health

17. Existing facilities in Albania, The Former Republic of Macedonia and Montenegro will need very substantial reinforcement and support, while health systems in Kosovo and the rest of Serbia will have been seriously damaged or affected by the ongoing air-strikes. First-aid capacity is being rapidly established at the transit centres in Albania and The former Republic of Macedonia.

6. Related needs

18. Each of the above sectors will require staffing and communications, as well as field office support. Programme delivery and administrative support are an essential part of the package.

VIII. PROTECTING NEW ARRIVALS

19. Large and growing numbers of refugees are daily fleeing Kosovo in the face of the destruction of homes and means of livelihood and the expulsion of inhabitants. The scale of external displacement is approaching mass proportions: close to 20,000 arrivals per day in Albania alone and double that rate in The former Yugoslav Republic of Macedonia on 2 April. No one knows how many more are displaced within Kosovo.

20. UNHCR, as lead humanitarian agency in the region, calls on all affected States to keep their borders open, admit those arriving to safety, and ensure that they are allowed to stay, at least on a temporary basis. UNHCR is deeply concerned. In the face of the evolving massive displacement, the protection needs of the refugees fleeing Kosovo remain central in the broader response of the international community to this humanitarian crisis.

21. All those fleeing the current situation into neighbouring countries are undeniably refugees under the broader UNHCR mandate, and no one would question their urgent need for international protection. Moreover, it remains clear, as already stated in the earlier UNHCR position paper on treatment of asylum-seekers from Kosovo¹⁾, that important numbers of those persons fleeing the conflict in Kosovo are victimised on account of their ethnicity, religion or imputed political opinion, that is, they are refugees in accordance with the criteria in the 1951 Convention.

22. In addition, worrying reports of the systematic destruction of documents required to prove identity and property ownership signal a burgeoning statelessness problem for Kosovars who are now being expelled. UNHCR's mandate with respect to statelessness makes it imperative that the Office ensures that registration of those arriving, whether by the Office or by Government registration clerks, be completed meticulously and promptly, and carefully preserved, to provide as much information as possible about the origin and identity of the refugees. This information will be crucial in resolving the situation when return becomes possible.

23. It is in these circumstances that UNHCR launches an appeal to all receiving countries to welcome refugees to safety, register them and to guarantee acceptable and secure conditions of stay for as long as their need for protection persists. In some places, this may be done through regular asylum procedures. However, where there are no asylum procedures in place, or where large-scale influx occurs such that asylum procedures are likely to be overwhelmed, UNHCR strongly advocates that States take all necessary protection measures to ensure the refugees' admission and immediate protection.

24. Acceptable and secure conditions of stay will normally be mandated by existing law where those arriving are treated as asylum-seekers and/or recognised as refugees. Where the admission and stay are on a temporary basis, adequate conditions must include, at a minimum, some form of legalised stay in the country of protection, protection against refoulement and the fulfilment of the basic human needs of the refugees in conditions of dignity. This means that they must be furnished with subsistence (either through providing food and non-food assistance

or allowing the refugees to work), shelter, basic medical care and education. Given the importance of family support and reassurance for those displaced in such circumstances, even where their stay is on a temporary basis, families separated in flight should be allowed to reunite.

25. It is clear that the burden of providing the needed protection on this scale will be significant. There can be little doubt that it should preferably be achieved through a concerted and coordinated effort by all States affected. UNHCR encourages States receiving large numbers of Kosovars fleeing the current conflict to act together to ensure harmonised admission to safety and secure tenure in their country of protection, in conditions which are broadly consistent and ensure the basic rights of the refugees, as described above. Despite the efforts of the international community to ensure protection and assistance to all those seeking refuge in the countries neighbouring Kosovo and the Federal Republic of Yugoslavia, there are and will likely continue to be arrivals further afield. If the international community is to succeed in the daunting task of providing the needed protection, all States must do their share in receiving and protecting those fleeing FRY/Kosovo.

26. UNHCR also stands ready to work with and support countries which may be prepared to alleviate the burden and impact on countries bordering Kosovo province, by receiving on a temporary basis persons in need of protection. While asylum must be made available, the eventual destabilizing factor of receiving large numbers of displaced persons must also be addressed.

27. In this regard, UNHCR welcomes the generous offers of States, some of whom have not yet been significantly affected by the exodus themselves, to receive, at least on a temporary basis, substantial numbers of refugees to safety. At the present moment, large-scale movements between protecting countries might be arranged bilaterally. However, in line with its protection mandate and resettlement policy and procedures, UNHCR will take immediate action to identify and resettle refugees with special protection needs, such as family reunification.

1) UNHCR Position Paper on the Treatment of Refugees and Asylum-seekers from Kosovo, first issued 25 August 1998, updated and reissued as HIWG/98/6/rev. 1 of 18 November.

Uofficiel oversættelse af bilag til svar på spørgsmål 88

HIWG, ARBEJDSGRUPPE FOR
HUMANITÆRE FORHOLD
(HUMANITARIAN ISSUES
WORKING GROUP)

Distr.
BEGRÆNSET

Genève, 6. april 1999
HIWG/99/2
2. april 1999
Original: ENGELSK

**KOSOVO-KRISEN: NØDHJÆLP OG BESKYTTELSE AF MENNESKER,
DER ER FORDREVET AF KRISEN****I. INDLEDNING**

1. Nærværende dokument har til hensigt at opsummere udviklingen af den nødsituation, der er et resultat af krisen i Kosovo. Det fokuserer på de Forenede Nationers og deres partners evne til at reagere på uopsættelige humanitære behov og søger støtte til den internationale nødhjælpsindsats. Dokumentet skal derfor læses i forbindelse med »United Nations Inter-Agency Donor Alert for the Urgent Needs related to the Kosovo Crisis in the Region« (de Forenede Nationers organisationsinterne donorberedskab for øjeblikkelig hjælp i forbindelse med Kosovo-krisen i regionen), som vil blive stillet til rådighed for HIWG-deltagere inden mødet. Nærværende dokument fremsætter også anbefalinger til landene vedrørende modtagelse og behandling af de mennesker, der flygter fra Forbundsrepublikken Jugoslavien.

II. DEN HUMANITÆRE KONTEKST

2. Den aktuelle krise i den serbiske provins Kosovo har udviklet sig fra sammenstød mellem serbiske sikkerhedsstyrker og Kosovos befrielsehær, UCK (Ushtria Clirimtare Kosoves), i slutningen af februar 1998. Moderate uroligheder havde i maj 1998 ført til fordrivelsen af omkring 20.000 mennesker. Sammenstødene eska-

lerede hurtigt i løbet af sommermånederne i 1998, og det skønnes, at der i september var ca. 175.000 internt fordrevne personer (IDPs, Internally Displaced Persons) i Kosovo, der kunne føjes til det stigende antal af fordrevne personer og flygtninge i andre dele af Serbien og Republikken Montenegro og strømmen af flygtninge til Albanien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Bosnien og Hercegovina samt nabolande og også medlemslande i den Europæiske Union. Siden begyndelsen af 1998 har de Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees) koordineret den humanitære undsætningsindsats i Kosovo-provinzen i FN-systemet, især WFP, WHO og UNICEF og mange ikke-statslige partnere. FN har i forbindelse med denne indsats arbejdet tæt sammen med Kosovo-missionen (KVM, Kosovo Verification Mission) under Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE, Organisation for Security and Cooperation in Europe), Den Internationale Røde Kors Komite (ICRC, the International Committee of the Red Cross), Det Internationale Forbund af Røde Kors og Røde Halvmåne Selskaber (IFRC, the International Federation of the Red Cross) samt det Jugoslaviske Røde Kors. Disse indsætter har reddet mange liv og lindret lidelser for

dem, der er blevet fordrevet af konflikten. UNHCR og dets partnere har ydet beskyttelse og humanitær assistance i et stadig mere problematisk sikkerhedsmiljø og understreget vigtigheden af behovet for en fredelig politisk løsning, som vil fjerne grundårsagerne til den humanitære nødsituation, der har udviklet sig.

3. Holbrooke-Milosevic-forliget af 13. oktober 1998, efterfulgt af aftalerne mellem regeringen for Forbundsrepublikken Jugoslavien og OSCE på den ene side og NATO på den anden side, skabte et midlertidigt ophold i kampene. Opstillingen af de 1300 observatører fra OSCE's Kosovo-mission og tilbagetrækningen af Serbiske/Jugoslaviske sikkerhedsstyrker fremkaldte en grad af tillid til, at en våbenhvile ville holde, og at politiske forhandlinger kunne lykkes. Der fulgte en midlertidig rolig periode, som tillod dem, der var blevet tvunget til at slå lejr i det fri, at søge husly, gjorde det muligt for nogle af dem, der var blevet fordrevet fra deres hjem at vende tilbage samt muliggjorde implementering af større humanitære beskyttelses- og nødhjælpsoperationer. Samtidig påtog Kontaktgruppen og andre stater sig på den politiske front at iværksætte intensive bestræbelser på at komme frem til en politisk løsning, som kulminerede i Rambouillet- og Kleber-forhandlingerne. Desværre førte disse bestræbelser ikke til den politiske afklaring, man havde håbet på.

4. I slutningen af december 1998 udbrød der igen kampe i Kosovo, og de blev skærpet og spredte sig til sidst til områder, der tidligere ikke havde været påvirket af urolighederne, som for eksempel langs med grænsen til Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. Der optrådte nye fordrivelser kombineret med nye fordrivelser af dem, der allerede var blevet fordrevet, og denne situation accelererede. Efter runden af Rambouillet-forhandlinger begyndte serbiske styrker igen nedbrænding af hjem og ødelæggelse af landsbyer, hvilket ikke var blevet set siden september 1998, og UCK-provokation i form af drab og forsvundne mennesker samt angreb på politiet og andre sikkerhedsstyrker blev mere intensive. Pr. 24. marts 1999 vurderede UNHCR, at der var omkring 260.000 (gamle og nye) fordrevne personer i Kosovo.

5. Med begyndelsen af NATO's (North Atlantic Treaty Organization) luftangreb mod militære mål i Forbundsrepublikken Jugoslavien, herunder i Kosovo-provinzen den 24. marts 1999,

gik Kosovo-krisen ind i en ny fase. I løbet af de otte dage fra den 24. marts til 2. april blev 220.000 fordrevet med magt fra Kosovo til Albanien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Montenegro. Antallet af mennesker, der flygter til eller er internt fordrevet i andre dele af Serbien, er ikke kendt, men det kan antages, at der er forekommet fordrivelse, hvilket skaber yderligere humanitære behov. Der er også blevet registreret nyankomne flygtninge i Bosnien og Hercegovina, Ungarn, Rumænien og Tyrkiet, samt en række andre lande, herunder medlemslande i den Europæiske Union (se også HIWG/99/3).

III. OMFANGET AF DEN HUMANITÆRE NØDSITUATION

6. Til trods for alle bestræbelser har fordrivelsen nået et dramatisk omfang, hvilket lægger en kæmpemæssig byrde på modtagerlande som for eksempel Albanien, Bosnien og Hercegovina samt Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, som er dårligt udrustede til at håndtere en massetilstrømning af flygtninge. Omfanget af den nuværende nødsituation går ud over de værste scenarier, man tidligere havde forudset i de Forenede Nationers eventualitetsplan for området, og har tvunget de Forenede Nationer til at revidere sine eventualitetslofter betydeligt med henblik på planlægning i hele dette område (se tabel nedenfor). Den voksende usikkerhed førte til, at de Forenede Nationer tvang alt personale til at forlade Kosovo den 23. marts 1999. På det tidspunkt var der over 260.000 internt fordrevne personer. På samme tidspunkt var der ca. 7.000 kroatiske serbiske flygtninge tilbage i Kosovo og over 500.000 flygtninge i Forbundsrepublikken Jugoslavien (eksklusive Kosovo), som Forbundsrepublikken Jugoslavien havde været vært for i flere år.

7. Eftersom der ikke har været nogen international FN-tilstedeværelse, er der ikke fremkommet mange oplysninger om, hvor mange mennesker der er fordrevet i selve Kosovo eller Forbundsrepublikken Jugoslavien efter 24. marts. Der kan ikke være megen tvivl om, at antallet må være stort og deres lidelser store. Når oplysninger er til rådighed og den sikkerhedsmæssige situation tillader det, skal nødhjælp til flygtninge og fordrevne mennesker i alle dele af Forbundsrepublikken Jugoslavien indregnes i en revision af de Forenede Nationers akkumulerede organi-

sationsinterne appel for regionen, som udarbejdes af Kommissariatet for Koordination af Humanitære Anliggender (OCHA, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). Den seneste »United Nations Inter-Agency Donor Alert for Urgent Needs related to the Kosovo Crisis in the Region« (de Forenede Nationers or-

ganisationsinterne donorberedskab for øjeblikkelig hjælp i forbindelse med Kosovo-krisen i regionen) tager højde for aktuelle og forudsigelige eventualiteter, men vil blive revideret hurtigt, i takt med at situationen udvikler sig baseret på modulforøgelser med yderligere 100.000 ankomne flygtninge i nabolande og -provinser.

Resumé af de Forenede Nationers reviderede eventualitetslofter for regionen

Land/Region	Antal pr. 24. marts	Ankomne fra 24. marts til 2. april	Revideret eventualitetsomfang
Albanien	18.500	120.000	150.000
Den Tidl. Jug. Rep. Makedonien	16.000	70.000	100.000
Serbien (ekskl. Kosovo)	30.000	300	10.000
Montenegro	25.000	30.000	60.000
Bosnien og Hercegovina	10.000	7.400	10.000
I ALT	99.500	227.700	350.000

IV. OPERATIONSKAPACITET TIL OPFYLDELSE AF NYE BEHOV

8. Den projicerede kapacitet til at reagere på eventualiteter i regionen blev fastlagt i 1998 og revideret i begyndelsen af 1999 med henblik på at opfylde 100.000 nyankomnes behov, idet man anerkendte, at den traditionelle lokale solidaritet og støtte komplementerede og øgede effektiviteten af internationale bestræbelser. Som reaktion på det store antal nyankomne forstærker UNHCR, UNICEF, WFP, WHO og andre organisationer og ikke-statslige partnere imidlertid hastigt tiltagene, specielt personaleressourcer i operationsområdet. Tre internationale UNHCR-medarbejdere er vendt tilbage til Podgorica, to nødhjælpshold (ERT, Emergency Response Teams) fra UNHCR er nu på plads i Albanien, mens UNHCR-kontoret i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er blevet forstærket af personale, som midlertidigt er blevet flyttet dertil fra Forbundsrepublikken Jugoslavien, indtil langsigtede ordninger kommer på plads. UNHCR, UNICEF og WHO opretholder en lille international tilstedeværelse i Serbien. Til trods for voksende usikkerhed fortsætter de med at arbejde sammen med og støtte det jugoslaviske Røde Kors og yde assistance til det serbiske kommissariat for flygtninge, nationale ikke-statslige organisationspartnere og relevante ministerier. Køretøjer og forsyninger, som man allerede havde i

sin besiddelse, blev straks omplaceret eller sendt til de steder, hvor behovet var størst, specielt Albaniens nordlige grænseområde. Yderligere behov er imidlertid meget store og vokser hver dag – og skal derfor behandles hurtigt.

VII. OVERSIGT OVER DE UOPSÆTTELIGE HUMANITÆRE BEHOV, DER ER SPECIFICERET I »UNITED NATIONS INTER-AGENCY DONOR ALERT FOR URGENT NEEDS RELATED TO THE KOSOVO CRISIS IN THE REGION«

A. MIDLER TIL AT OPFYLDE UOPSÆTTELIGE BEHOV

9. De Forenede Nationers humanitære organisationer har i samarbejde med OCHA udarbejdet et donorberedskab, som er til rådighed for deltagerne i HIWG, og som specificerer behovene for en indledende tre måneders nødhjælpsreaktion for i alt 350.000 modtagere. Den omfatter krav, som er mere vidtgående end dem, der er beskrevet i de Forenede Nationers akkumulerede organisationsinterne appel for 1999, og afspejler kun nye, yderligere krav, for hvilke omkostninger ved behovene er beregnet, som beløber sig til i alt USD 70,8 millioner. De Forenede Nationer vil benytte en »modulær angrebsvinkel« til at beskrive yderligere behov, som går videre end dette donorberedskab, hvis næste forøgelse

sandsynligvis vil være for 650.000 modtagere og, hvis der er behov for det, 950.000 modtagere. De Forenede Nationers system arbejder tæt sammen med ICRC og IFRC, som vil udstede en supplerende appel den 8. april.

10. Ud over uopsættelig finansiering af de ovenstående appeller forventes det som følge af situationens alvor, at en del af de mest uopsættelige behov, der identificeres, også vil blive opfyldt via bilaterale bidrag og initiativer. I det omfang disse rapporteres til UNHCR og OCHA, vil de blive afspejlet i regelmæssige opdateringer, som følger den internationale reaktion på nødsituationen. En sådan sporing er vigtig for at undgå duplikering af eller huller i assistancen.

B. UMIDDELBARE BEHOV OG MÅL

11. De mest uopsættelige behov er for: 1) Beskyttelse, 2) Husly og nødforsyninger, 3) Madvarer, 4) Logistik og transport og 5) Sundhed.

1. Beskyttelse

12. Det mest uopsættelige behov for beskyttelse er adgangen til sikkerhed. UNHCR opfordrer regeringer til at holde alle grænser åbne og at lette den flygtende befolknings hurtige adgang og deres overførsel væk fra potentielt farlige grænseområder. Registrering af de nyankomne skal ske så hurtigt som muligt. UNHCR vil yde finansiel og nødvendig teknisk støtte til myndighederne for at lette behandling på en hurtig og effektiv måde. Dette vil være specielt vigtigt for dem, der ankommer uden identifikationspapirer. Alt skal gøres for at behandle statsløshedsproblemet. Yderligere vigtig vejledning vedrørende beskyttelse fremgår af Kapitel VIII nedenfor.

2. Husly

13. Værtsfamiliekapacitet, specielt i Albanien og i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er allerede stort set udtømt. Det vurderes, at samlet nødindkvartering skal stilles til rådighed øjeblikkeligt til mindst 200.000 mennesker. I Albanien er alle pladser på kollektive centre også belagt. Udvælgelsen af mulige værtssteder for flygtninge er på vej, hvilket også er tilfældet for køb og afsendelse af telte, men fremskaffelse af op til 40.000 telte udgør en stor udfordring og vil kræve øjeblikkelig støtte fra donorer.

14. Ud over identifikation af steder, hvor der kan rejses telte og andre faciliteter, skal der hurtigt stilles nødvendige forsyninger til rådighed,

herunder vand, sanitet, elektricitet og madlavningsfaciliteter. Der er hårdt brug for vandbeholdere og tankvogne, og der skal identificeres vandforsyningskilder. Der er behov for ekstra tæpper, madrasser, madlavningsudstyr, hygiejneprodukter og reservedunke.

3. Madvarer

15. WFP har tilstrækkelige forsyninger af madvarer i området til de første syv dage af nødsituationen og til 100.000 af de i alt 350.000 mennesker, man forventer vil ankomme. I de første tre måneder er der derfor behov for yderligere grundlæggende madvareforsyning til 250.000 flygtninge og fordrevne personer.

4. Logistik og transport

16. Der skal fremskaffes international og intern transport med fly, skib og bil samt lagerfaciliteter. Tre regeringer har allerede stillet fly til rådighed til støtte af den humanitære lufttransport til Tirana og Skopje sammen med internationalt personale til assistance ved flyveledelse. En anden regering har lovet en flåde bestående af 50 lastbiler med internationale chauffører og brændstof. Dette vil sammen med eksisterende faciliteter og udstyr række langt med henblik på at opfylde umiddelbare nødhjælpsbehov.

5. Sundhed

17. Eksisterende faciliteter i Albanien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Montenegro vil have behov for en meget væsentlig forstærkelse og støtte, mens sundhedssystemer i Kosovo og resten af Serbien vil være alvorligt beskadiget eller påvirket af de fortsatte luftangreb. Førstehjælpskapacitet etableres hurtigt i transitcentre i Albanien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien.

6. Tilknyttede behov

18. Hver af de ovenstående sektorer vil kræve personale og kommunikation samt støtte til feltkontorer. Levering af programmer og administrativ støtte er en afgørende del af pakken.

VIII. BESKYTTELSE AF NYANKOMNE

19. Store og voksende antal flygtninge forlader dagligt Kosovo stillet over for ødelæggelsen af deres hjem og levevej samt fordrivelse af indbyggere. Omfanget af den eksterne fordrivelse

Bilag til bet. o. lovf. vedr. opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinsen

nærmer sig masseomfang: op mod 20.000 nye flygtninge ankommer hver dag til Albanien alene og med dobbelt hastighed i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien den 2. april. Ingen ved, hvor mange flere der er internt fordrevet i Kosovo.

20. UNHCR opfordrer som den førende humanitære organisation i området alle berørte stater til at holde deres grænser åbne, give dem, der ankommer, adgang til sikkerhed, og sørge for, at de får lov til at blive der i det mindste midlertidigt. UNHCR er dybt bekymret. Som følge af den omfattende fordrivelse, der udfolder sig, forbliver behovet for beskyttelse for flygtninge, der forlader Kosovo, centralt i det internationale samfunds generelle reaktion på denne humanitære krise.

21. Alle dem, der flygter fra den aktuelle situation til nabolandene, er uægtelig flygtninge under det bredere UNHCR-mandat, og ingen ville sætte spørgsmålstegn ved deres uopsættelige behov for international beskyttelse. Det forbliver endvidere klart, hvilket allerede er angivet i den tidligere holdningserklæring fra UNHCR vedrørende behandlingen af asylsøgere fra Kosovo¹, at et betydeligt antal af de personer, der flygter fra konflikten i Kosovo gøres til ofre på grund af deres racetilhørsforhold, religion eller tillagte politiske holdning. Det vil sige, at de er flygtninge i overensstemmelse med kriterierne i 1951-konventionen.

22. Derudover signalerer foruroligende rapporter om den systematiske ødelæggelse af dokumenter, der er nødvendige for at bevise identitet og ejendomsret, et spirende statsløshedspøblem for Kosovo-albanere, som nu bliver fordrevet. UNHCR's mandat med henblik på statsløshed gør det absolut nødvendigt, at højkommisariatet sikrer, at registrering af de nyankomne – hvad end dette udføres af højkommisariatet eller af den pågældende regerings registreringsansvarlige – udføres omhyggeligt og omgående, samt at opbevaring sker med omhu, således at der findes så mange oplysninger som muligt om flygtningenes oprindelse og identitet. Disse oplysninger vil være af afgørende betydning ved løsning af situationen, når det bliver muligt for dem at vende tilbage.

23. Det er på grundlag af disse omstændigheder, at UNHCR indleder en appel til alle modtagerlande om at modtage flygtninge til sikkerhed, registrere dem og garantere acceptable og sikre forhold under deres ophold i så lang tid, de har behov for beskyttelse. Nogle steder kan dette udføres ved hjælp af de normale asylprocedurer. Men hvor der imidlertid ikke er fastlagt nogen asylprocedurer, eller hvor der forekommer en storstilet tilstrømning af flygtninge, således at der er sandsynlighed for, at asylprocedurerne overvældes, taler UNHCR stærkt for, at staterne tager alle nødvendige beskyttelsesmæssige forholdsregler for at sikre flygtningene adgang og umiddelbar beskyttelse.

24. Der vil normalt blive givet mandat til acceptable og sikre forhold under flygtningenes ophold under den eksisterende lovgivning, hvor dem, der ankommer, bliver behandlet som asylsøgere og/eller anerkendt som flygtninge. Hvor adgang og ophold er midlertidigt, skal fyldestgørende forhold mindst omfatte en eller anden form for lovligt ophold i beskyttelseslandet, beskyttelse mod tilbagesendelse og opfyldelse af flygtningenes grundlæggende menneskelige behov under værdige forhold. Dette betyder, at de skal ydes underhold (enten ved at give dem fødevarer og nonfood-assistance eller ved at give flygtningene lov til at arbejde), husly, grundlæggende lægehjælp og uddannelse. Som følge af vigtigheden af familiestøtte og beroligelse for dem, der er blevet fordrevet under disse omstændigheder, selv hvor deres ophold er midlertidigt, skal familier, som er blevet adskilt under flugten, have lov til at blive genforenet.

25. Det er klart, at byrden ved at yde beskyttelse til de nødlidende i et sådant omfang vil være betydelig. Der kan ikke være megen tvivl om, at dette helst skal opnås via en fælles og koordineret indsats fra alle de påvirkede stater. UNHCR opfordrer stater, som modtager et stort antal Kosovo-albanere, som flygter fra den aktuelle konflikt, til at samarbejde for at sikre harmoniseret adgang til sikkerhed og sikre vilkår i deres beskyttelsesland under forhold, som stort set er konsekvente og sikrer flygtningenes grundlæggende rettigheder som beskrevet ovenfor. Til trods for det internationale samfunds bestræbelser på at sikre beskyttelse og assistance til alle

1 UNHCR's holdningserklæring vedrørende behandlingen af flygtninge og asylsøgere fra Kosovo. Først udstedt 25. august 1998, opdateret og revideret som HIWG/98/6/Rev. 1 af 18. november 1998.

dem, der søger tilflugt i nabolandene til Kosovo og Forbundsrepublikken Jugoslavien, er der ankommet og vil der med sandsynlighed fortsat ankomme mennesker længere borte. Hvis den overvældende opgave at yde beskyttelse til de nødlidende skal lykkes for det internationale samfund, skal alle stater gøre deres for at modtage og beskytte dem, der flygter fra Forbundsrepublikken Jugoslavien/Kosovo.

26. UNHCR er også parat til at arbejde sammen med og støtte lande, som måtte være parate til at lette byrden for og indvirkningen på de lande, der grænser op til Kosovo-provinsen ved midlertidigt at modtage personer, der har behov for beskyttelse. Mens asyl skal stilles til rådighed, skal den destabiliserende faktor ved at mod-

tage store antal fordrevne personer også tages op.

27. I denne forbindelse byder UNHCR de gavmilde tilbud velkommen fra stater, som endnu ikke selv er blevet påvirket nævneværdigt af folkevandringen, om at modtage, i det mindste midlertidigt, et betydeligt antal flygtninge og give dem sikkerhed. I øjeblikket kan storstilede bevægelser mellem beskyttende lande eventuelt arrangeres bilateralt. UNHCR vil imidlertid på linie med sit beskyttelsesmandat og sin genhusningspolitik og -procedurer skride til handling med henblik på at identificere og genhuse flygtninge med specielle beskyttelsesbehov som for eksempel familiegenforening.

Bilag 2

Nogle af høringssvarene

Advokatrådet

ADVOKATSAMFUNDET

Kronprinsessegade 28
1306 København K
TLF. 33 96 97 98
Fax 33 32 18 31

Indenrigsministeriet
Udlændingeafdelingen
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K.

Høring om forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinsen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven)

Ved brev af 14. april 1999 (j.nr. 1999/7310-40) har Indenrigsministeriet anmodet om at modtage Advokatrådets bemærkninger til det den 14. april 1999 fremsatte lovforslag nr. L 226 om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinsen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven) inden den 16. april 1999 kl. 09.00.

Inden for den nu givne knap 2 døgn lange høringsfrist må Advokatrådet, der kort har haft lejlighed til at drøfte lovforslaget på sit møde g.d., indskrænke sig til at påpege følgende overordnede synspunkter:

Opholdsgrundlaget for den gruppe af nødstedte, der efter forslaget vil kunne komme hertil, ville som udgangspunkt kunne behandles og sikres gennem de allerede bestående regler om asyl til flygtninge efter udlændingelovens §§ 7 og 8 eller de særlige regler om opholdstilladelse af humanitære eller andre særlige grunde i udlændingelovens § 9, stk. 2 og 4. Det bemærkes, at også en opholdstilladelse til en flygtning efter udlændingelovens § 7 som udgangspunkt har midlertidighedens karakter og vil kunne inddrages, dersom asylgrundlaget ikke længere er til stede, jf. udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1.

Retten til at søge asyl er konventionsbestemt. Det må på forhånd anses for overvejende sand-

synligt, at de fordrevne fra Kosovo-konflikten vil opfylde de gældende flygtningekriterier, og Advokatrådet finder det derfor betænkeligt, dersom udskydelsen af behandlingen af de pågældende asylansøgninger kommer til at indebære en forringelse af de pågældendes retsstilling.

Advokatrådet føler sig ikke overbevist om, at de foreslåede regler om adgang til undervisning/skolegang, arbejde og bolig fuldt ud lever op til Flygtningekonventionens krav.

Suspensionen af behandlingen af asylansøgningerne kan efter forslaget § 26 med den pågældendes samtykke fortsætte ud over 2 år. Advokatrådet er enig i det i bemærkningerne til lovforslaget anførte, at en udlænding, der måtte have frafaldet sin asylansøgning, naturligvis på ny kan søge om asyl på et senere tidspunkt. Kombinationen af suspensionsreglerne og de gældende regler om flygtningestatus og mulighederne for inddragelse af en sådan vil imidlertid føre til en anden retsstilling for de af loven omfattede personer end den, der ville gælde, såfremt man i fristmæssig henseende stillede dem, som om man havde taget asylansøgningen under behandling straks efter indrejsen.

Advokatrådet vil advare imod, at man også på dette punkt indfører forskellige regler for grupper af flygtninge alene på grundlag af, hvilket land de er flygtet fra.

Henset til den korte høringsfrist og til erfaringerne med behovet for adskillige lovjusteringer af den tidligere såkaldte Jugoslaverlov skal Ad-

vokatrådet foreslå, at der optages en bestemmelse i loven om, at denne skal tages op til en snarlig revision.

Advokatrådet skal afslutningsvis bemærke, at lovændringer på udlændingeområdet forekom-

mer hyppigt og ofte med meget korte høringsfrister. Det kan efter rådets opfattelse give anledning til at overveje, om der ikke burde nedsættes et permanent lovforberedende udvalg med repræsentation for de vigtigste høringsparter.

Med venlig hilsen

Henrik Rothe

NÆVNET FOR ETNISK LIGESTILLING

The Board for Ethnic Equality

Den 16. april 1999

Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K.

Vedrørende hørings svar til forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinzen i forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven)

Ved skrivelse af d. 14. april 1999 har Indenrigsministeriet fremsendt forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinzen i forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven). Det fremgår af skrivelsen, at loven er fremsat samtidig og vil blive førstebehandlet i Folketinget d. 16. april 1999.

Det er Nævnet for Etnisk Ligestillings opfattelse, at der ikke er behov for Kosovo-nødloven, idet Kosovo-albanerne er konventionsflygtninge, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1. De kan derfor inviteres til at tage ophold i Danmark med asyl ifølge udlændingelovens § 8. De eksisterende regler sikrer, at Kosovo-albanerne opnår midlertidig beskyttelse inden for de første 3 år og kan inden for denne periode tilbagesendes, hvis forholdene i hjemlandet tillader det. Ved at benytte de eksisterende regler sikres det endvidere, at de Kosovo-albanske flygtninge opnår rettigheder under opholdet på lige fod med andre nyankomne flygtninge fra konfliktområder i Afrika, Mellemøsten m.v.

Nævnet for Etnisk Ligestilling skal derfor anbefale, at de Kosovo-albanske konventionsflygtninge tilbydes beskyttelse i Danmark i henhold til udlændingelovens § 7 og 8 (dvs. ved at forøge antallet af kvoteflygtninge), hvorved de sikres rettigheder og pligter på lige fod med andre nyindrejste kvoteflygtninge eller anerkendte spontanflygtninge i Danmark.

Indledning

Nævnet for Etnisk Ligestilling skal indledningsvis udtrykke glæde over, at Danmark er parat til at yde en omfattende humanitær hjælp til flygtningene i nærområdet, og samtidig, at vi i fællesskab med en række andre lande tilbyder beskyttelse til en del af disse flygtninge her i landet. Dette må først og fremmest ses som et helt

nødvendigt tilsagn om solidaritet med de lande i nærområdet (Makedonien/Albanien), der bærer hovedbyrden i forbindelse med modtagelse af flygtningestrømmen fra Kosovo. Hvis andre lande ikke tilbyder beskyttelse af nogle af de mange flygtninge, kan man i værste fald frygte, at landene i nærområdet må lukke deres grænser for ikke selv at bryde sammen som samfund. Det anslås, at der stadig væk befinder sig ca. en million Kosovo-albanere i Kosovo, hvor mange er internt fordrevet.

Forslaget om at modtage en første kvote på 1500 flygtninge kommer på et tidspunkt, hvor befolkningens opbakning bedst kan sammenlignes med modtagelsen af flygtninge fra opstanden i Ungarn i 1956. Den folkelige opbakning må ses i lyset af, at de forfølgingsformer, der har forårsaget flygtningestrømme siden da, er blevet stedse grovere, og at den systematiske etniske udrensning, vi senest har været vidne til i det tidligere Jugoslavien, har nået et omfang, der ikke er set tilsvarende i Europa siden 2. Verdenskrig.

Det må kræves, at ofrene for den etniske udrensning får mulighed for at vende hjem i tryghed og værdighed til deres land. Udrensning og aggression må ikke kunne betale sig, og det må derfor være et uomgængeligt krav, at den etniske balance i Kosovo forsøges genoprettet.

Dette ubetingede krav må dog ikke forhindre, at der samtidig ydes flygtningene beskyttelse og sikkerhed for, at de kan starte et nyt liv i trygge omgivelser i Danmark, indtil det bliver muligt at vende hjem.

Etnisk ligestilling for Kosovo-albanere i Danmark

Den etniske udrensning i Kosovo er det ultimative modstykke til den etniske ligestilling, som Nævnet arbejder for at sikre. Danmarks svar på udrensningerne bør derfor være at sikre ofrene for udrensningen den størst mulige grad af et-

nisk ligestilling, når de er bragt i sikkerhed i Danmark.

Nævnet skal således ikke tage stilling til de overgreb, som flygtningene har været udsat for eller måtte frygte ved en tilbagevending. Nævnet skal alene vurdere situationen for de flygtninge, som rent faktisk bliver inviteret til Danmark i et samarbejde med bl.a. FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR). Nævnet tager derfor heller ikke stilling til spørgsmålet om, hvor mange der bør inviteres til Danmark.

Uanset disse forbehold skal det fastslås, at det er Nævnets grundantagelse, at de udlændinge fra Kosovo-provinzen, der omtales i lovforslagets § 1, primært består af personer, der er i risiko for forfølgelse som følge af deres etniske oprindelse. Det bemærkes, at den etniske udrensning er blevet gennemført systematisk over for den Kosovo-albanske befolkning, og der er i dagspressen blevet omtalt tilstedeværelsen af en samlet plan for de serbiske myndigheders aktion. Nævnet finder derfor, at de Kosovo-albanske flygtninge er omfattet af FN's Flygtningekonvention, og denne fortolkning følger desuden af Flygtningænvnets seneste praksis.

De Kosovo-albanske flygtninge er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, (Konventionsflygtninge) og vil efter aftale med UNHCR kunne tildeles asyl i Danmark som kvoteflygtninge efter udlændingelovens § 8

Det bemærkes, at der i en årrække har været inviteret ca. 500 kvoteflygtninge til Danmark efter § 8, og det vil ikke kræve en lovændring at forøge kvoten med 1.500 til et samlet tal på 2.000 kvoteflygtninge for 1999.

Hertil kommer, at flygtninge med tilknytning til Danmark kan søge asyl på de danske ambassader/repræsentationer, f.eks. i Tyrkiet eller andre lande i nærområdet. Dette fremgår direkte af udlændingelovens § 7, stk. 4.

Endelig vil der være Kosovo-albanske flygtninge, der spontant selv finder vej til Danmark og indgiver ansøgning om asyl her i landet.

Nævnet for Etnisk Ligestilling ser ingen grund til, at de Kosovo-albanske flygtninge, der inviteres på kvoten eller kommer via ambassaden eller spontant, skal stilles ringere end flygtninge fra andre lande, der kommer på tilsvarende måder til Danmark.

Det er blevet fremført som et (politisk) argument, at man ikke skal støtte serbernes etniske

udrensning ved at bringe flygtningene væk fra nærområdet. Hertil kan det anføres, at ingen vil tvinge de pågældende flygtninge til at rejse til Danmark, ligesom de heller ikke vil blive tvunget til at blive i Danmark mod deres egen vilje. Samtidig viser f.eks. det palæstinensiske eksempel, at store flygtningegrupper, der fastholdes i nærområdet, kan være medvirkende til at destabilisere modtagerlandene.

Derfor bør Danmark modtage og behandle de Kosovo-albanske flygtninge på samme måde som alle andre flygtninge, der søger beskyttelse her i landet. Tildelingen af fuldgyldige rettigheder udelukker ikke, at repatrieringsperspektivet opretholdes for denne gruppe, idet det bemærkes, at både integrationsloven og den nye repatrieringslov er baseret på den grundantagelse, at en vellykket integration i Danmark er den bedste forudsætning for en senere vellykket tilbagevenden til hjemlandet.

Etnisk udrensning og ulighed over for albanerne i Kosovo skal derfor besvares med etnisk lighed og tryghed i Danmark. Det er det bedste signal, de danske myndigheder kan udsende i den nuværende situation, og som vil kunne gøre Kosovo-albanernes ophold i eksil tåleligt.

Kommentarer til lovens enkelte dele

Hvis man alligevel fastholder, at de Kosovo-albanske flygtninge via Kosovo-nødloven skal forhindres i at gøre brug af deres konventionsmæssige rettigheder i en periode på 2 år, modvirker man den etniske ligestilling for denne gruppe på en række vigtige livsområder.

Offentlig understøttelse:

For det første betyder det, at disse konventionsflygtnings ret til ligebehandling med danske borgere i forhold til offentlig understøttelse, jævnfør konventionens artikel 23, bliver udskudt i mindst 5 år. Det skyldes, at alle Kosovo-albanere, der vil komme til Danmark efter nødlovens ikrafttræden, vil modtage understøttelse som asylansøgere i de første to år. Herefter vil deres asylansøgninger blive behandlet, hvilket kan tage mellem ½ og et helt år. Når de herefter har opnået konventionsstatus, skal de i en periode af tre år leve for den særligt lave introduktionsydelse, og først efter en periode på mellem 5 og 6 års ophold vil de pågældende flygtninge opnå ydelse på lige fod med danske statsborgere.

Hertil vil nogen indvende, at integrationsloven bygger på, at flygtningene skal blive i stand til selv at tjene penge og dermed ikke at være afhængig af offentlig hjælp. Hertil bemærkes det, at det fremgår af indenrigsministerens indlæg i Politiken d. 15. april 1999, at man ønsker at invitere nødlidende familier med små børn samt syge og gamle mennesker. Det må derfor med det samme fastslås, at netop disse grupper vil være nogle af de sidste, der vil kunne vende tilbage til hjemlandet, da det både vil kræve en sikkerhedsmæssig afklaring og en betydelig genopbygning af landet. Samtidig vil det være de samme grupper, der vil have det sværest ved at skaffe sig arbejde og selvforsørgelse i Danmark.

Endelig skal det påpeges, at Kosovo-albanske flygtninge, der har opnået konventionsstatus før 1. januar 1999, modtager kontanthjælp på lige fod med danske statsborgere. En Kosovo-albansk flygtning, der har modtaget konventionsstatus efter d. 1. januar 1999, modtager den særligt lave introduktionsydelse. Hvis nødloven vedtages og træder i kraft, vil Kosovo-albanske flygtninge, der kommer efter denne dato, modtage ydelser som asylansøgere. Gruppen af Kosovo-albanere i Danmark vil herefter med rette kunne spørge de danske myndigheder, hvorfor de skal udsættes for denne forskelsbehandling internt i gruppen.

Undervisning:

Det fremgår af Flygtningekonventionens artikel 22 og af FN's Børnekonvention, at de Kosovo-albanske børn har samme ret til undervisning, som der ydes til egne statsborgere. Ifølge lovforslagets § 11 vil der blive tale om en særskilt tilrettelagt undervisning. Bestemmelsen indeholder samtidig en række bemyndigelser til Indenrigsministeriet til en nærmere fastlæggelse af omfang og karakter af undervisningen.

Nævnet for Etnisk Ligestilling har tidligere gjort opmærksom på, at der ikke bør være tale om bemyndigelsesbestemmelser i tilfælde, hvor

der reguleres i forhold vedrørende grund- og menneskerettigheder.

Desuden viser erfaringer fra »bosnier-særloven« netop med hensyn til begrænsninger i undervisningstilbudet til børn i den skolepligtige alder, at denne gruppe er i en særlig udviklingsmæssig fase, der kræver en høj grad af undervisningsmæssig stimulering. Oplevelsen af, hvad det betyder at miste 2 år af sit liv, er således langt mere vidtgående for børn i denne aldersfase, end det er for voksne fra den samme gruppe.

Dermed ikke sagt, at det ikke også vil have alvorlige konsekvenser for både unge og voksne, at de ikke får tilbudt danskundervisning og andre integrationsrettede aktiviteter. Nævnet finder det således påkrævet, at både børn og voksne får stillet et uddannelsesmæssigt tilbud til rådighed, der både skaber mulighed for hjemvenden, men også (hvis hjemvenden ikke viser sig mulig) for en fremtid i Danmark.

Arbejdsmarkedsforhold:

I lovforslagets § 11 er der opregnet en række arbejdsmarkedsrettede aktiviteter. Også i denne paragraf er der indsat en række bemyndigelser, herunder til at meddele tilladelse til at tage lønnet beskæftigelse. Nævnet kan henvise til bemærkningerne ovenfor vedrørende undervisningstilbud.

Generel effekt for etnisk ligestilling i Danmark:

Nævnet for Etnisk Ligestilling finder, at det helt generelt vil være et tilbageskridt for den samlede etniske ligestillingsindsats i Danmark, hvis Kosovo-nødloven bliver vedtaget. Loven er reelt en særlov, der vil fratage Kosovo-albanerne deres rettigheder i henhold til Flygtningekonventionen, og som vil medvirke til at gøre det endnu mere uoverskueligt, hvilket opholdsgrundlag forskellige grupper af udenlandske statsborgere måtte have i Danmark.

Med venlig hilsen

Mandana Zarreparvar
Sekretariatsleder

Dansk Flygtningehjælp

Borgergade 10, 3. sal, Postboks 53, 1002 København K.

Indenrigsministeriet

Udlændingefdelingen

Christiansborg Slotsplads 1

1218 København K.

Att. Kontorchef Hans B. Thomsen

Den 15. april 1999

Vedr. forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinserne i Forbundsrepublikken Jugoslavien

Med henvisning til Indenrigsministeriets brev af 14. april fremsender vi hermed Dansk Flygtningehjælps kommentarer til lovforslaget.

Det er glædeligt, at Danmark nu hurtigt vil tilvejebringe mulighed for, at flygtninge fra Kosovo kan få ophold i Danmark. Kosovo-albanerne bliver forfulgt og fordrevet fra deres hjem og fra Kosovo i et omfang, der har udviklet sig til en humanitær katastrofe.

Det er Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at så mange flygtninge som muligt skal sikres beskyttelse i nærområdet til Kosovo – Albanien, Makedonien og Montenegro. For at bevare disse områders bæreevne og hindre destabilisering og sammenbrud er det nødvendigt, at andre lande – herunder også Danmark – er parat til hurtigt at kunne modtage et større antal flygtninge.

Dette behov kan hurtigt blive aktuelt på grund af den frygtelige situation med tusindvis af internt fordrevne og indespærrede i Kosovo. De kan forhåbentlig få adgang til at komme ud af Kosovo hurtigst muligt, da det i disse dage ikke er muligt at sikre deres beskyttelse og hjælp inde i Kosovo.

Derfor er der brug for, at de øvrige europæiske lande og andre lande i verden står klar til hurtigt at kunne give beskyttelse til flygtningene, når de forhåbentlig kan komme ud. Der er brug for et beredskab, der kan iværksættes øjeblikkeligt, når behovet opstår. Med lovforslaget skal der skabes disse muligheder i Danmark.

På grund af den meget korte høringsfrist vil vi eventuelt efterfølgende fremsende supplerende bemærkninger.

1. Generelle bemærkninger*Antallet af flygtninge*

Ved tilrettelæggelsen af loven er det afgørende, at der etableres en lov, hvor der ikke er en fast defineret overgrænse for det antal flygtninge, der modtages. For at Danmark med kraft kan være med til at sikre løsninger i Europa, må loven indeholde et klart signal om, at Danmark sammen med andre lande er parat til at medvirke til at sikre flygtninge fra Kosovo beskyttelse i den takt, som situationen kræver. Det er derfor rigtigt ikke at definere en overgrænse i lovforslaget.

Opholdsgrundlaget

Med hensyn til opholdsgrund lægger forslaget op til en model, der i vid udstrækning følger jugoslaverloven fra 1992.

I den forbindelse er det af væsentlig betydning, at der ved modtagelse af et større antal flygtninge fra en konflikt gøres brug af de evalueringer og det fællesnordiske forskningsprojekt (rapportserie udgivet af Nordisk Ministerråd, 1998-99), der er blevet gennemført i forbindelse med modtagelsen af de bosniske flygtninge. En entydig konklusion i den forbindelse var, at det var meget belastende med en konstruktion, hvor opholdsgrundlaget hele tiden blev taget op (hvert halve år), selv om situationen ikke havde ændret sig. Det ville have været meget mere overkommeligt, hvis tidsgrænsen for midlertidighed var defineret med en grænse, som kun tages op før tid, hvis situationen gør tilbagevenden mulig. En sådan mekanisme er i dag indbygget i udlændingelovens 3-års-grænse for inddragelse af opholdstilladelsen.

Den aktuelle situation adskiller sig i hvert fald på et afgørende punkt fra den situation, som Danmark stod over for i forbindelse med konflikten i Bosnien-Hercegovina. Hvor man, da jugoslaverloven blev til – i krigens tidlige fase – var af den opfattelse, at en betydelig andel af de personer, der kom til Danmark, ikke var flygtninge i Flygtningekonventionens forstand, er situationen med de fordrevne fra Kosovo en anden. Kosovo-albanere er i Danmark, bl.a. på baggrund af positionspapirer fra UNHCR, stort set uden undtagelse blevet tildelt asyl (konventionsstatus), siden Flygtningenævnet i efteråret 1998 efter en længere pause genoptog behandlingen af denne sagskategori. Den seneste måneds begivenheder har næppe ændret dette udgangspunkt – at kosovo-albanere risikerer etnisk udrensning og derfor falder ind under udlændingelovens konventionsflygtningebegreb.

Der skal i denne forbindelse erindres om, at det af forarbejderne til jugoslaverloven fremgik, at i de tilfælde, hvor »...det umiddelbart måtte stå klart, at en person, der har ansøgt om flygtningestatus i henhold til udlændingelovens § 7, opfylder betingelserne herfor, bør den pågældende, uanset om vedkommende er meddelt midlertidig opholdstilladelse i henhold til lovforslaget, stilles på samme måde som personer med opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 7. I disse tilfælde bør personen derfor meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7«.

At der med hensyn til de personer, der flygter fra Kosovo, er tale om personer, der ifølge såvel Flygtningekonventionen som udlændingeloven er at betragte som flygtninge – og dette uafhængigt af, om de formelt tildeles en sådan status – er efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse af afgørende betydning for, hvilken behandling disse personer bør gives.

Dansk Flygtningehjælp finder i denne forbindelse, at det vil være den mest velegnede løsning at tildele kosovo-albanerne konventionsstatus på prima facie basis. Alternativt umiddelbart at tildele disse personer rettigheder svarende til de rettigheder, der i Danmark tildeles flygtninge.

Det kan dog ikke fuldt ud afvises, at andre grupper fra Kosovo, der måtte komme til Danmark, ikke med sikkerhed er omfattet af konventionsbegrebet. I forhold til disse grupper kan en opholdstilladelse på andet grundlag blive nødvendig.

Dansk Flygtningehjælp har ikke indvendinger mod midlertidighed som princip, idet en tilbagevenden til hjemlandet ofte er den mest ønskelige afslutning på en flygtningesituation. I forlængelse af en fredsslutning bør flygtninge således kunne vende tilbage til Kosovo, medmindre de har været udsat for forhold af en karakter, der gør, at dette i overensstemmelse med principperne i Flygtningekonventionens art. 1C, (5), 2. afsnit, ikke kan kræves. I den forbindelse skal der imidlertid erindres om, at den gældende udlændingelovgivning giver mulighed for inddragelse af opholdstilladelse – herunder en flygtningestatus – såfremt forholdene i hjemlandet måtte ændre sig.

Vilkårene under opholdet

Man må nødvendigvis også se på erfaringerne fra programmerne for de bosniske krigsflygtninge, når vilkårene for flygtningens ophold i Danmark skal fastlægges i lovforslaget.

Store dele af de foreslåede opholdsvilkår og aktiviteter i regeringens forslag til Kosovo-nødlov svarer til vilkårene for asylansøgere ifølge udlændingeloven. Der er dog nogle enkelte åbninger i forhold til deltagelse i egentlige uddannelser, praktisk uden for centrene og (begrænsede) muligheder for lønnet beskæftigelse. Åbninger, som i høj grad minder om programindholdet i den særlov, som gav de bosniske krigsflygtninge midlertidig opholdstilladelse i Danmark for 4-5 år siden. Samlet set er der altså tale om et særprogram, som kun giver begrænset adgang til at deltage i samfundslivet i Danmark.

Lovforslaget har desværre heller ikke inddraget erfaringerne fra aktiveringsprogrammet for de bosniske flygtninge. Aktiveringsprogrammet er ellers grundigt evalueret dels af Dansk Flygtningehjælp (samlet evaluering i »Særlovsprogrammerne for bosniske flygtninge«, 1996), og dels i det fællesnordiske komparative forskningsprojekt om de bosniske krigsflygtninges modtagelse i de nordiske lande. Samstemmende tales der her om den langvarige utryghed og usikkerhed, som midlertidigheden og det uklare fremtidsperspektiv skabte i flygtningegruppen og de negative følger af udelukkelse fra det almindelige samfundsliv: De manglende muligheder for fri bosætning, arbejde, uddannelse, skolegang etc.

Efter Flygtningehjælps opfattelse bør de kosovo-albanske flygtninge som udgangspunkt gives fulde rettigheder på linie med andre flygtninge.

ge i Danmark, jf. bemærkningerne ovenfor om flygtningestatus og opholdsgrundlag. Dansk Flygtningehjælp er opmærksom på, at en situation med masseflugt og modtagelse af et stort antal flygtninge på meget kort tid kan give praktiske og administrative vanskeligheder med at etablere de sædvanlige tilbud til nyankomne flygtninge, herunder især vanskeligheder for kommunerne med at skaffe indkvartering og boligtilbud, jf. integrationslovens krav om kommunal boliganvisning inden for 3 måneder. Disse vanskeligheder må imidlertid ikke ændre ved princippet om fulde rettigheder, men kan i praksis betyde, at der bliver tale om en vis indslusningsperiode med praktiske overgangsløsninger på en række områder. Flygtningehjælpen bidrager gerne i drøftelser af, hvorledes man kan løse overgangsproblemer. Man kunne i den forbindelse bl.a. overveje, om ikke erfaringerne fra de andre nordiske lande med programmer for flygtninge med midlertidig beskyttelse kunne anvendes i Danmark, jf. Norges modtagelse af flygtninge fra Kosovo i disse dage.

Kosovo-loven er en bemyndigelseslov uden særligt præcise indholdsanvisninger. Positivt set giver det en høj grad af fleksibilitet både i forhold til det antal flygtninge, der kan komme til landet og i forhold til udvikling af programindholdet over tid, hvor der f.eks. på særlige betingelser og derfor sandsynligvis i begrænset omfang kan gives adgang til arbejdsmarkedet, skole- og uddannelsessystemet. Men denne fleksibilitet betyder på den anden side, at flygtningene mangler klarhed over deres situation med deraf følgende utryghed, og at de i udgangspunktet deler vilkår med asylansøgere, både hvad angår indkvarteringsforhold, økonomi og aktivitetsmuligheder med deraf følgende tendenser til isolation og i yderste konsekvens yderligere traumatiseringer.

Samtidig rummer loven relativt tunge godkendelsesprocedurer i forhold til den enkelte flygtninges adgang til alternativ indkvartering og deltagelse i aktiviteter, som ligger ud over de nuværende opholdsvilkår for asylansøgere. En højere grad af deltagelse i almindeligt samfundsliv i Danmark forudsætter anmodning om myndighedernes godkendelse på hvert enkelt felt, for hver enkelt aktivitet.

Repatrieringsperspektivet

Det foreslåede program har endelig som jugoslavloven et overordnet gennemgående repatrieringsperspektiv, som er helt nødvendigt i denne sammenhæng. Imidlertid har man ikke i forslaget taget hensyn til de indhøstede erfaringer med de bosniske krigsflygtninge og andre flygtninge. Der er efter Flygtningehjælpen erfaringer ikke nogen modsætning mellem integration og repatriering. En udelukkelse fra et almindeligt familie- og samfundsliv fremmer ikke repatriering. Flygtningehjælpen vil i den forbindelse også gerne henvise til det nyligt fremsatte repatrieringslovforslag, hvor der i lovbemærkningerne m.v. er formuleret lignende overvejelser om sammenhængen mellem integrationsindsats og repatrieringsstøtte.

2. Bemærkninger til enkeltbestemmelser om opholdsgrundlaget

De inviterede flygtninge fra Kosovo (§ 1, stk. 1.)

Opmærksomheden henledes på de personer, som ikke kommer fra Kosovo, men eksempelvis fra omkringliggende provinser, og som på grund af urolighederne har søgt beskyttelse i flygtningelejrene i nærområdet. Flygtningehjælpen udsendte i området har bekræftet, at der i lejrene opholder sig albanere, som ikke er fra Kosovo. Bestemmelsen bør derfor udvides til også at omfatte sådanne andre personer.

Spontanflygtninge (§ 2)

Der gøres opmærksom på, at ikke alle spontane asylansøgere fra området vil være omfattet af ordlyden i lovudkastets § 1. Der vil kunne komme asylansøgere fra Kosovo, som ikke kommer direkte fra katastrofeområdet, men som eksempelvis har opholdt sig i Beograd i længere tid, og som derfor ikke angiver voldshandlinger eller lignende uroligheder i Kosovo som den væsentligste årsag til asylansøgningen. Der synes at mangle oplysninger om, hvorvidt sådanne albanere fra Kosovo straks efter indrejsen vil kunne få deres ansøgning behandlet efter udlændingelovens regler.

Også i tilknytning til denne bestemmelse vedrørende spontane asylansøgere skal der gøres opmærksom på, at der endvidere kan indrejse albanske ansøgere fra provinser, som grænser op til Kosovo. I den forbindelse kan der henvises til, at Flygtningenævnet den 30. juni 1998 meddelte

de facto-status til en etnisk albaner fra Medvedja-kommunen, som grænser op til Kosovo. Opholdstilladelsen blev meddelt under henvisning til de krigslignende aktioner i Kosovo.

Af bemærkningerne til forslaget fremgår det, at de spontane asylansøgere skal gennemgå en Dublin-procedure/afvisningsprocedure. Det virker u hensigtsmæssigt, at man, samtidig med at der fra nærområderne iværksættes tiltag for en fordeling af ansvaret for modtagelsen af flygtninge fra Kosovo, foreslår, at Dublinproceduren skal finde anvendelse. Vi skal derfor i stedet pege på muligheden for, at Danmark under henvisning til Dublinkonventionens artikel 3, pkt. 4, beslutter, at spontanansøgninger fra kosovo-albanere behandles af de danske myndigheder.

Familiesammenføring (§ 3, stk. 1)

Det er positivt, at der med forslaget åbnes op for, at også andre end den allernærmeste familie kan opnå opholdstilladelse. Det er fra flere sider oplyst, at mange familier er blevet splittet under katastrofen i Kosovo. Det antages, at bestemmelsen blandt andet vil kunne finde anvendelse i forbindelse med bestræbelserne på at samle familier igen, hvilket der synes at blive et behov for.

Indgivelse af ansøgning her i landet (§ 3, stk. 2)

Det er positivt, at ansøgningen også vil kunne indgives her i landet.

Opholdstilladelser af 6 måneders varighed (§ 4, stk. 1)

I lovforslaget lægges der op til, at opholdstilladelsen kun skal meddeles for 6 måneder ad gangen. Dansk Flygtningehjælp er af den opfattelse, at opholdstilladelsen bør meddeles for længere tid ad gangen. Erfaringerne fra arbejdet med personer omfattet af jugoslaverloven viste, at det skaber ødelæggende usikkerhed blandt personerne at leve i uvished om, hvorvidt opholdstilladelsen vil blive forlænget. Der er tale om personer, som har levet i stor usikkerhed i lang tid, og hvis tilværelse er blevet fuldstændig forandret. Der er derfor behov for at skabe ro og afklarede forhold for flygtningene i videst muligt omfang. Flygtningehjælpen vil derfor på det kraftigste fraråde, at opholdstilladelserne kun meddeles for 6 måneder ad gangen i et system, hvor dette kan gøres op til 4 gange, uagtet at situationen er uændret.

Forlængelse af opholdstilladelsen (§ 5, stk. 1)

Det fremgår ikke med tilstrækkelig klarhed af lovudkastet, om asylansøgeren kan vælge at undlade at søge opholdstilladelsen forlænget og i stedet anmode om at få sin asylansøgning behandlet efter bestemmelserne i udlændingeloven.

Såfremt denne mulighed ikke eksisterer, synes der ikke at være grund til, at ansøgerne skal ansøge om forlængelse af opholdstilladelse efter nærværende lov. Forlængelsen kan i så fald mere hensigtsmæssigt vurderes automatisk.

Der savnes endvidere nogle kriterier for, i hvilke situationer opholdstilladelsen vil blive forlænget. I bemærkningerne nævnes muligheden for at sende personerne tilbage til nærområdet. Dette forekommer at være et paradoks, idet formålet med nærværende lov ifølge bemærkningerne netop er en aflastning af disse hårdt belastede og i forvejen ressourcetsvage lande i nærområdet.

Da en tilbagesendelse normalt først kan ske efter en almindelig asylsagsbehandling efter udlændingeloven, bør det klart fremgå af bemærkningerne, at det er kriterierne i en første-asyllandsvurdering efter udlændingelovens § 7, stk. 3, der skal finde anvendelse.

6 måneders varighed (§ 5, stk. 2)

Der henvises til bemærkningerne til § 4, stk. 1.

§ 5, stk. 3

Det må være uacceptabelt, at det ifølge forslaget er en forudsætning for en forlængelse af den midlertidige opholdstilladelse ud over to år, at den pågældende frafalder sin asylansøgning.

Hvis der meddeles afslag på asyl, vil det efterfølgende ikke være muligt igen at få opholdstilladelse efter denne lov. At presse flygtningen ud i et sådant valg mellem asylsagsbehandling eller fortsat midlertidig opholdstilladelse skal således absolut frarådes.

De omhandlede personer vil i så tilfælde være i en situation, hvor de er tvunget til at træffe en beslutning, de ikke har nogen chance for at overskue konsekvenserne af.

Tilmelding til folkeregistret (§ 13)

Såfremt de omhandlede personer efter to års midlertidigt ophold efter nærværende lov opnår flygtningestatus, vil der i henhold til udlændingelovens § 11, stk. 3, skulle gå yderligere tre år,

før de kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Treårsperioden regnes i henhold til udlændingelovens § 27, stk. 3, fra tilmelding til folkeregistret. Personerne vil således skulle vente i fem år, før der er udsigt til en tidsubegrænset opholdstilladelse.

Under hensyn til, at der er tale om en gruppe, som reelt opfylder betingelserne i Flygtningekonventionen ved ankomsten til Danmark, bør tidsbegrænsningen i deres opholdstilladelse ikke udstrækkes i en periode af denne længde.

Udstedelse af rejselegitimation (§ 14)

Mange kosovo-albanere har ved uddrivelsen fra deres hjemland fået frataget deres rejselegitimation, og de vil af sikkerhedsmæssige årsager ikke kunne henvende sig på den jugoslaviske ambassade i København. Dansk Flygtningehjælp finder det derfor positivt, at der ved lovforslaget gives flygtningene mulighed for at opnå anden rejselegitimation.

Bortfald og inddragelse af opholdstilladelse samt udvisning og udrejse m.v. (§ 22, stk. 4)

Da det ikke fremgår, at personer omfattet af nærværende lovudkast har ret til at få deres asylsag behandlet, inden de udsendes af landet, er det efter vores opfattelse særdeles nødvendigt, at der med henvisningen til udlændingelovens § 31 er gjort opmærksom på, at personer ikke kan udsendes til forfølgelse, og at de som følge heraf har ret til en egentlig asylsagsbehandling.

Adgang til at få familiesammenføringsansøgninger behandlet her i landet (§ 25)

Flygtningehjælpen konstaterer med tilfredshed, at ansøgningerne efter § 9 kan indgives her i landet.

Suspension af asylsagsbehandlingen (§ 26, stk. 1)

Der henvises til Dansk Flygtningehjælps indledende bemærkninger om opholdsgrundlaget.

Under henvisning til kommentarerne i § 5 skal Dansk Flygtningehjælp også her rejse spørgsmålet om, hvorvidt der er mulighed for at undlade at søge opholdstilladelsen efter nærværende lov forlænget og i stedet anmode om at få asylansøgningen behandlet.

2-års-grænse (§ 26, stk.)

Det er positivt, at asylsagsbehandlingen kan begynde, før de to år er udløbet. Da der er tale om en persongruppe, der som udgangspunkt er omfattet af Flygtningekonventionens art. 1 A, bør asylsagsbehandlingen principielt iværksættes snarest muligt efter ansøgenes ankomst til Danmark.

3. Bemærkninger til enkeltbestemmelser om vilkår under opholdet

Underhold og indkvartering (§§ 7-9)

Reglerne om forsørgelsesgrundlag (§ 7) og indkvartering (§ 8-9) tager afsæt i de nuværende ordninger for asylansøgere.

Med hensyn til forsørgelse foreslås en dækning af underholdsudgifter svarende til udlændingeloven, dvs. indkvartering, kost- og lomme penge samt dækning af sundhedsudgifter. Dette harmonerer ikke med det forhold, at disse flygtninge må forventes at være konventionsflygtninge og derfor have krav på samme forsørgelses-hjælp som andre borgere i Danmark, jf. Flygtningekonventionens art. 23.

Som udgangspunkt har kosovo-albanerne ikke adgang til det almindelige boligmarked uden accept fra Udlændingestyrelsen, som også er bestemmende i forhold til den fri bosætning i øvrigt. Der er dog åbnet for, at flygtningene kan opholde sig uden for Udlændingestyrelsens indkvarteringssteder, og styrelsen kan kun, hvis særlige grunde taler for det, nægte dette. Dvs., at der er mulighed for privat indkvartering o.l., men der lægges ikke på længere sigt op til, at flertallet skal bosættes uden for centrene. Det foreslåede forsørgelsesgrundlag giver ikke i sig selv økonomisk mulighed for anden indkvartering, og Udlændingestyrelsen bestemmer, om en familie i anden indkvartering kan få dækket udgifter til underhold og indkvartering.

Vi ved fra erfaringerne fra de bosniske flygtninge, at det er vanskeligt at opretholde et normalt familieliv i en centertilværelse, og at boformen sammen med den generelle usikkerhed og de mange flytninger gav mange psykiske belastninger.

Børn og unge (§ 10, stk. 1)

På børneområdet lægges der op til, at børn i den skolepligtige alder får et særligt tilrettelagt skoletilbud, og der åbnes for en adgang til folke-

skolen. Disse intentioner svarer til, hvad asylansøgere bør tilbydes, men spørgsmålet er dels, om der er tilstrækkelige ressourcer på centrene, og dels om den eventuelle isolation fra danske børn ikke skader flygtningebørnene på længere sigt både socialt og fagligt. Også her viser erfaringerne fra programmet for de bosniske børn, at der på trods af en stor indsats – også fra flygtningegruppen selv – i undervisningen i den særlige bosniske skole efter relativ kort tid opstod stærke forældreønsker om indslusning i det almindelige danske skolesystem. Under alle omstændigheder burde der ifølge børnekonventionen iværksættes et skoletilbud, der i kvalitet og omfang ligger på linie med det, der tilbydes danske og udenlandske børn efter folkeskoleloven.

Et særligt problem ved lovforslaget er, at man hverken omtaler de mindre børn eller de unge, som ikke længere er skolepligtige. Mange af de unge bosniske flygtninge viste sig at have psykiske, sociale og faglige problemer. Problemer, som fandt deres bedste løsning der, hvor de unge blev en del af et større fællesskab – oftest i et dansk uddannelsesmiljø – med et fagligt tilbud, som matchede deres særlige ønsker, og et socialt liv blandt andre unge. Men det skete meget sent i programmet, hvilket forstærkede de psykiske problemer hos en stor gruppe af de unge.

Aktiviteter for voksne (§ 10, stk. 2 og § 11)

I lovforslaget tages der udgangspunkt i, at aktiviteterne skal have betydning for tilbagevenden, og samtidig er der overvejende tale om tilbud, som også gives til asylansøgere. Dog er der som nævnt mindre åbninger svarende til jugoslavloven, som også gav mulighed for praktikophold i forbindelse med undervisning, for at følge arbejds- og træningsprogrammer samt for i særlige tilfælde at tage egentlig uddannelse og lønnet beskæftigelse. Men forslaget går rent faktisk ikke så langt, som særloven for de bosniske flygtninge gjorde med de såkaldte vilkårsforbedringer.

Lovforslaget siger ikke noget om danskundervisning. Med tilbagevending som udgangspunkt for programmet kan man være bange for, at Kosovo-flygtningene ikke vil få tilbud om sprogundervisning på sprogskolerne på linie med andre flygtninge, men at de alene undervises i meget få timer i det såkaldte »parlør-dansk« på linie med asylansøgere. En sådan undervisning er ikke tilstrækkelig som grundlag for at kunne klare sig

på uddannelsessteder, i praktikordninger eller på arbejdsmarkedet.

Hvis de voksne flygtninge er udelukket fra et fuldt udbygget danskundervisningstilbud, vil det altså forstærke udelukkelsen fra de almindelige tilbud i det danske samfund, og samtidig vanskeliggøres flygtningenes kontakt til den almindelige danske befolkning med isolation til følge. Erfaringerne fra de bosniske flygtninge viser ellers, at der ikke er modsætninger mellem det at deltage i mere integrationsorienterede aktiviteter og muligheder og ønsker om hjemvenden, jf. de generelle bemærkninger. Og de viser også, at kontakten med lokalsamfundet er meget vigtig for at imødegå isolation og styrke flygtningenes selvværd.

Psykosociale aspekter

De kosovo-albanske flygtninge har været udsat for etnisk udrensning, vold og andre traumatiserende oplevelser, som forstærkes af det ukendte liv i eksil. Alle erfaringer fortæller os, at der vil være brug for et psykosocialt beredskab til at hjælpe de mest sårbare. Lovforslaget rummer ikke bestemmelser eller bemærkninger om en sådan indsats.

Men erfaringer fra bosnierne fortæller os også, at meget kan afhjælpes, hvis flygtningene kan skabe sig rammer for et almindeligt familieliv, hvis de får tilbud om danskundervisning, hvis de gives adgang til uddannelse og arbejde, hvis de kan indgå i det almindelige liv i lokalsamfundet, hvis deres børn får en ordentlig skolegang, og hvis deres unge kan fortsætte uddannelser og have et almindeligt socialt liv med andre unge. På den måde brydes nemlig den utryghed og usikkerhed, som desværre kan blive et resultat af det foreliggende lovforslag, hvis flygtningenes ophold i Danmark kommer til at strække sig over mere end 1 år.

En tilværelse i venten og uden mulighed for genetablering af et almindeligt liv kan både forstærke eksisterende psykiske problemer for børn og voksne og give anledning til nye.

Finansiering

Under lovforslagets bemærkninger om økonomiske og administrative konsekvenser er der overslag over de forventede underholdsudgifter m.v., men det fremgår ikke, om der er afsat bevilling til gennemførelse af selve programaktiviteterne. Flygtningehjælpen går ud fra, at der vil

blive etableret det fornødne bevillingsmæssige grundlag.

4. Kompetence- og klage regler

Klagemulighed (§ 27, stk. 2)

Det er kritisabelt, at der for personer omfattet af loven reelt ikke eksisterer klagemuligheder over de mest afgørende og indgribende beslutninger, for eksempel afslag på ansøgning om familiesammenføring (§ 3) og afslag på forlængelse af opholdstilladelse (§ 5, stk. 1). Dette er efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse stridende mod det grundlæggende forvaltningsretlige princip om toinstanssprøvelse.

5. Bemærkninger til enkeltbestemmelser om hjælp til repatriering

Hjælp til repatriering og reintegrationsbistand (§ 15, stk. 1)

Hovedelementerne fra det nye udkast til en repatrieringslov er medtaget i dette lovforslag, og det giver nogle positive muligheder for at støtte en tilbagevenden.

Det må imidlertid understreges, at begrebet repatriering alene bør anvendes, når der er tale om frivillig tilbagevenden til hjemlandet.

I nærværende lovudkast har ministeriet i § 15, stk. 1, 2. pkt., foreslået en mulighed for opnåelse af en ydelse i forbindelse med udsendelse af flygtningene fra Kosovo. Der er således tale om en såkaldt reintegrationsydelse. En sådan ydelse gives ikke til andre, som modtager afslag på deres asylansøgning efter udlændingeloven, eller som får inddraget opholdstilladelsen efter samme lov.

Ved reintegrationsydelsen i situationer som disse er der derfor tale om et helt nyt initiativ fra lovgivers side. Flygtningehjælpen finder imidlertid forslaget positivt og skal gøre opmærksom på, at UNHCR anbefaler en sådan ydelse i forbindelse med inddragelse af flygtningestatus. Jf. UNHCR's Eksekutiv Komité's konklusion nr. 69 fra 1992.

Under hensyn til, at der ikke er tale om repatriering i form af frivillig tilbagevenden, bør bestemmelsen placeres i kapitel 4 om bortfald og inddragelse af opholdstilladelse.

I forslaget er der ved bestemmelsens henvisning til § 20, stk. 1, lagt op til, at der også skal kunne ydes økonomisk støtte, hvis opholdstilladelsen er inddraget på grund af svig. Dette kan forekomme problematisk.

delsen er inddraget på grund af svig. Dette kan forekomme problematisk.

Rådgivning om repatriering (§ 16)

Udførelsen af rådgivningsopgaven bør udføres af den myndighed eller de organisationer, som i henhold til den nye repatrieringslov vil få ansvaret for rådgivningsopgaven. Det skal derfor anbefales, at ordlyden af delegationsbestemmelsen i nærværende lovforslag og i forslaget til repatrieringsloven bliver enslydende.

Støtte ved massetilbagevendelse

Lovforslagets bestemmelser om støtte til tilbagevenden er først og fremmest velegnede til enkeltpersoners eller mindre grupper tilbagevenden til et område, som i øvrigt ud over sikkerhed har muligheder for bolig, selvforsørgelse, undervisning af børn osv.

Er der tale om, at store grupper skal tilbage hurtigt og selv medvirke ved genopbygning i store ødelagte områder, som det meget vel kan blive tilfældet i Kosovo, er der imidlertid behov for en koordineret og betydelig mere omfattende støtte.

Der er brug for dette behov for at udvikle støtte til tilbagevenden, der giver individuelle tilskud til genopbygning af huse o.l. til den enkelte familie kombineret med støtte til lokalområdets genopbygning (social og fysisk infrastruktur m.v.) for internt fordrevne og tilbageblevne. Der er således et stort behov for udvikling af bredere indsatser, hvis en hurtig tilbagevenden for mange skal blive realiserbar.

I forhold til Bosnien er støtte tænkt ud fra sådanne modeller blevet anvendt i mindre målestok af nogle europæiske lande og hjælpeorganisationer. Erfaringer herfra og fra andre lignende indsatser kan derfor med fordel hurtigt omformes til indsatstyper, der kan tages i anvendelse ved massehjemvenden til Kosovo.

6. Afsluttende bemærkninger

Det er glædeligt, at Danmark nu lægger op til at aflaste nabolandene til Kosovo. Men det vil være ærgerligt, hvis der gennemføres et lovforslag, hvor der ikke er taget højde for dyrekøbt erfaringer med de bosniske krigsflygtninge, og hvor der ikke er taget højde for det anderledes asylretlige udgangspunkt.

Vi håber derfor, at der gives den nødvendige tid til at gentænke dette, før der gennemføres lovgivning på området.

Dansk Flygtningehjælp medvirker gerne med organisationens erfaringer og ekspertise.

Med venlig hilsen

Andreas Kamm
Generalsekretær

**DET DANSKE CENTER
FOR MENNESKERETTIGHEDER**

Indenrigsministeriet
Udlændingeafd.
Christiansborg Slotsplads 1
1218 – Kbh. K

16. april 1999

Vedr.: Forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo

Ved skrivelse af 14. april 1999 fremsendte Indenrigsministeriet forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinsen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven) til Det Danske Center for Men-

neskerettigheder med anmodning om Centrets eventuelle bemærkninger hertil. Nærværende notat indeholder de kommentarer, lovforslaget har givet anledning til.

Med venlig hilsen

Kim U. Kjær

Notat fremsendt med brev af 16. april 1999 fra Det Danske Center for Menneskerettigheder

**DET DANSKE CENTER
FOR MENNESKERETTIGHEDER**

**NOTAT
vedrørende
forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse
til nødstedte fra Kosovo-provinsen (Kosovo-nødloven)**

Konklusion

Centret beklager, at de tidligere iværksatte initiativer for udarbejdelse af en gennemtænkt og retligt holdbar permanent lovregulering for modtagelse af personer på flugt fra kriser som den aktuelle i Kosovo-provinsen ikke er blevet fulgt op, og at der i stedet nu igen er lagt op til at haste en særlov igennem. Endvidere finder Centret det uheldigt, at de erfaringer, der i forskellig regi blev gjort i forbindelse med modtagelsen af de bosniske krigsflygtninge, ikke ses inddraget i det lovforberedende arbejde. Centret tager afstand fra, at Kosovo-albanerne, som efter Centrets vurdering utvivlsomt er at betragte som flygtninge i FN's Flygtningekonventions forstand, under opholdet i Danmark underkastes vilkår i det væsentligste svarende til, hvad der gælder for »almindelige« asylansøgere, som afventer myndighedernes afgørelse i deres asylsager. Centret anser en sådan ordning for at være på kant med Danmarks internationale forpligtelser, i hvert fald såfremt opholdet her i landet udstrækkes ud over en kortere periode. Med hensyn til lovforslagets ordning om suspension af asylsagsbehandlingen i to år kritiserer Centret, at den enkelte tvinges ud i en situation, hvor frygten for ikke at blive anerkendt som flygtning anvendes som middel til at fratagelse sin asylansøgning.

1. Indledning

Ved skrivelse af 14. april 1999 fremsendte Indenrigsministeriet forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinsen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Ko-

sovo-nødloven) fremsat i Folketinget samme dag til Det Danske Center for Menneskerettigheder med anmodning om Centrets eventuelle bemærkninger hertil. Nærværende notat indeholder de kommentarer, lovforslaget har givet anledning til.

Inden for den korte tid, Centret har haft til rådighed, har det selvsagt ikke været muligt at foretage en detaljeret analyse af samtlige aspekter i lovforslaget. Centret har derfor valgt at fokusere på en række forhold af mere overordnet karakter (afs. 2) samt en række udvalgte konkrete bestemmelser i lovforslaget med særlige menneskeretlige eller retssikkerhedsmæssige aspekter (afs. 3).

2. Generelle bemærkninger

2.1. Modtagelsesordningens form og beslutningsgrundlag

Lovforslaget tilsigter at skabe det retlige grundlag for modtagelsen af et antal udlændinge fra Kosovo i form af en invitationsordning omfattende en kreds af personer, der er nødstedte på grund af voldshandlinger eller lignende uroligheder i Kosovo, og som må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet, jf. forslagens § 1. Det følger af lovforslagets bemærkninger, p. 11, at det særligt er »de fordrevne«, der vil blive tilbudt midlertidig beskyttelse efter denne ordning. Hertil kommer adgangen til at meddele midlertidig opholdstilladelse til spontant indrejste asylsøgere fra Kosovo, jf. § 2. Disse former for *opholdsgrundlag* er tydeligvis inspireret af jugoslaverloven (lov nr. 933 af 28.

november 1992 med senere ændringer), jf. dens §§ 1 og 15. Det samme gælder i vidt omfang det *rettighedskatalog*, der efter lovforslaget er knyttet til opholdstilladelserne.

I forbindelse med borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien blev det i Danmark og en række andre europæiske lande klart, at der var behov for en nærmere vurdering af de på *ad hoc*-basis indførte modtagelsesordninger for de bosniske krigsflygtninge samt i øvrigt at overveje indførelse af permanente lovreguleringer, der skulle finde anvendelse i tilfælde af tilstrømning af et større antal personer på flugt fra kriser af tilsvarende art. På den baggrund besluttede de relevante ressortministerier i Danmark, Norge, Sverige og Finland at iværksætte et fællesnordisk forskningsprojekt, »Nordiske Komparative Studier om modtagelsen af flygtninge i et tilbagevendingsperspektiv«. Det Danske Center for Menneskerettigheder forestod udarbejdelsen af det danske bidrag til *Retsstudiet* samt dele af *Politikstudiet* under det fællesnordiske projekt, som derudover bestod af et antropologisk-sociologisk *Følgestudie*. I Danmark oprettedes endvidere *Udlændingelovsudvalget*, der bl.a. fik i kommissorium at udarbejde forslag til en sådan permanent ordning for midlertidig beskyttelse.

Centret skal beklage, at disse initiativer ikke er blevet fulgt op. Det fællesnordiske projekt blev ganske vist først formelt afsluttet ved en konference i Oslo i februar i år, men undervejs er der fra alle tre delstudier løbende blevet udsendt et større antal rapporter, som oplagt kunne have indgået i grundlaget for udarbejdelse af en generel lovregulering. Udlændingelovsudvalget er i al ubemærkethed blevet opløst uden at have afgivet betænkning. Ingen nye tiltag er efter Centrets oplysninger sat i værk.

Dette forhold sættes ydermere i relief derved, at man i de øvrige nordiske lande for længst har indført sådanne generelle lovreguleringer. I Norge indføjedes en bestemmelse i den norske udlændingelovs § 8 a, der trådte i kraft den 10. januar 1997, hvorefter der på kollektivt grundlag kan meddeles midlertidig opholdstilladelse kombineret med en adgang til at suspendere asylsagsbehandlingen i op til tre år. Under opholdet tildeles de pågældende rettigheder svarende til, hvad der gælder for anerkendte flygtninge. Centret har fået oplyst, at de norske myndigheder endnu ikke har afklaret spørgsmålet om opholdsgrundlaget for de Kosovo-albanere,

Norge hidtil har modtaget, idet man fortsat overvejer, om de på kollektiv basis skal meddeles opholdstilladelse som konventionsflygtninge eller med § 8 a som hjemmel. Også i Sverige har man indført en kollektivt orienteret beskyttelsesordning i den svenske udlændingelovs § 4 a, oprindeligt indføjet i sommeren 1994 og senere ændret i forbindelse med en større revision af loven, der trådte i kraft den 1. januar 1997.

Som følge af denne manglende opfølgning af de igangsatte initiativer i Danmark er der nu lagt op til nok en gang at haste en *ad hoc*-lovgivning igennem. Centret finder det uheldigt, at de – både positive, men måske især negative – erfaringer, der blev gjort i forbindelse med modtagelsen af de bosniske krigsflygtninge i Danmark, ikke ses inddraget i lovforslaget, der tværtimod i det væsentligste fremstår som en næsten tro kopi af jugoslaverlovens modtagelsesordning (når bortses fra jugoslaverlovens særlige udvælgelsesordning, jf. lovens § 15 a).

2.2. Kosovo-albanernes retlige status

I forarbejderne til jugoslaverloven anføres om baggrunden for indførelsen invitationsordningen for »særligt nødstedte personer«, jf. jugoslaverlovens § 1, at Udlændingeloven ikke indeholder regler, der tager sigte på at kunne give opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold til denne personkreds, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. L 41/1992-93, p. 3. Videre hedder det: »Det bemærkes, at personer, der er omfattet af denne lov, ofte ikke ville kunne anses som flygtninge, således som flygtningebegrebet er defineret i udlændingelovens § 7, at opholdstilladelse som flygtning efter udlændingeloven alene kan meddeles efter en konkret, individuel vurdering af den enkelte ansøgers forhold, samt at opholdstilladelse som flygtning efter udlændingelovens system meddeles med henblik på varigt ophold. Det retlige grundlag for at kunne invitere de pågældende til Danmark – uanset at de ikke kan anses for flygtninge efter udlændingelovens regler – må derfor skabes ved en særlig lovgivning, der kan opfylde det aktuelle behov for ydelse af sådan humanitær bistand til ofrene for konflikten i Jugoslavien.«

Dette er ikke stedet for at kommentere disse vurderinger. Det er imidlertid nærliggende at antage, at netop opfattelsen af, at de bosniske krigsflygtninge ikke kunne anses som flygtninge i Udlændingelovens forstand, indgik som en væ-

sentlig del af årsagen til, at jugoslavertlovens rettigheds-katalog fik den udformning, som tilfældet var. At Udlændingestyrelsen meddelte opholdstilladelse efter Udlændingelovens § 7 i 98,9 pct. af de over 16.000 sager vedrørende bosniske krigsflygtninge, som styrelsen behandlede i løbet af 1995, og heraf mere end en fjerdedel som konventionsflygtninge, jf. lovens § 7, stk. 1, er en anden sag.

Det foreliggende lovforslag indeholder ikke på tilsvarende vis en vurdering af, hvorvidt de fordrevne Kosovo-albanere må eller ikke må antages at være omfattet af Udlændingelovens § 7.

Imidlertid synes det oplagt, at Kosovo-albanere, der har været genstand for etnisk udrensning og tilsvarende former for grove menneskerettighedskrænkelser på grund af deres etniske oprindelse, befinder sig inden for kerneområdet af definitionsbestemmelsen i Flygtningekonventionens art. 1 A og altså har status som konventionsflygtninge.

Dette er da også anerkendt af de danske myndigheder. I oktober 1998 meddelte Flygtninge-nævnet i 3 sager opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, til asylsøgere fra Kosovo, og i forlængelse heraf besluttede udlændingemyndighederne at genbehandle flere hundrede tilsvarende sager og ligeledes meddele opholdstilladelse som konventionsflygtninge i Danmark, jf. § 7, stk. 1. Disse afgørelser blev truffet på et tidspunkt, hvor de etniske udrensninger i Kosovo endnu ikke havde nået den nuværende intensitet, og vedrørte personer, som ikke var flygtet på grund af den aktuelle krise, men derimod for manges vedkommende var indrejst i Danmark for flere år siden, og som efter et første afslag på deres asylansøgninger ikke kunne udsendes, da de serbiske myndigheder nægtede at modtage dem. Så meget desto mere må det antages, at de danske udlændingemyndigheder i dag – såfremt de fik sådanne sager forelagt – som altovervejende hovedregel ville anerkende asylsøgere fra Kosovo som konventionsflygtninge og meddele opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1.

Det forhold, at der med lovforslaget er lagt op til en toårig suspension af asylsagsbehandlingen, ændrer selv sagt ikke ved Kosovo-albanernes retlige status som flygtninge i henhold til konventionen. En sådan status opstår på det tidspunkt, betingelserne i Flygtningekonventionens art. 1 A er opfyldt, og er ikke afhængig af, at den også

formelt anerkendes af de nationale udlændingemyndigheder i forbindelse med en asylsagsbehandling. Med andre ord får en Kosovo-albaner, der har været udsat for etnisk udrensning eller andre former for forfølgelse, status som flygtning straks fra det øjeblik, vedkommende passerer grænsen til et andet land som f.eks. Albanien eller Makedonien. At den pågældendes status først senere – eller måske slet ikke – formelt anerkendes af en anden stats myndighed har ingen betydning for, at vedkommende allerede fra tidspunktet for grænseoverskridelsen er omfattet af konventionen.

Dette udgangspunkt er for Centret altafgørende for vurderingen af det fremlagte lovforslag, både for så vidt angår opholdsgrundlaget og for de til opholdstilladelserne knyttede rettigheder og vilkår.

2.2.1. Opholdsgrundlaget

Flygtningekonventionen foreskriver ikke en pligt til at meddele flygtninge omfattet af art. 1 A *permanent* ophold, men er snarere baseret på et princip om midlertidighed, jf. art. 1 C (5). Og konventionen er ikke til hinder for, at nationale myndigheder kan anerkende en gruppes status som flygtninge på kollektivt grundlag, hvilket da også i vidt omfang skete i forbindelse med Udlændingestyrelsens behandling af de bosniske krigsflygtninges asylansøgninger i løbet af 1995.

Der er således efter konventionen principielt intet i vejen for, at Kosovo-albanernes ophold i Danmark reguleres ved en kollektiv tildeling af opholdstilladelse som konventionsflygtninge efter udlændingelovens § 7, stk. 1. Danmark har igennem mange år »inviteret« konventionsflygtninge her til landet i samarbejde med UNHCR efter den særlige kvoteordning i Udlændingelovens § 8.

Såfremt grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede, kan tilladelsen inddrages efter de almindelige regler i lovens § 19 (eller evt. § 20). Opholdets midlertidige sigte kan endvidere understreges ved en simpel administrativ justering af Udlændingebekendtgørelsens regler om tildeling af opholdstilladelse med henblik på varigt eller midlertidigt ophold. Eventuelle nødvendige fravigelser af integrationslovens ordning kan i vidt omfang ske gennem udnyttelse af lovens mange bemyndigelsesbestemmelser.

Udlændingelovens almindelige regelsæt kan således udmærket anvendes som grundlag for

modtagelsen af de albanske flygtninge. Det samme ses i øvrigt at være tilfældet med jugoslaverloven. I den forstand fremstår det nu fremsatte lovforslag altså ikke som resultat af en *retlig nødvendighed*.

2.2.2. Rettighedskataloget

Mens Kosovo-albanernes status som flygtninge i henhold til konventionen ikke er til hinder for, at de meddeles midlertidigt ophold her i landet, indebærer denne status imidlertid en række krav til de *rettigheder* og *vilkår*, de tilbydes under opholdet her. Som omfattet af definitionen i Flygtningekonventionens art. 1 A har flygtningene dermed krav på de rettigheder, konventionen indeholder. Det er ikke muligt inden for de givne tidsmæssige rammer i deltalet at redegøre for dette rettighedskatalog og herunder, hvornår de enkelte rettigheder aktualiseres i takt med, at den enkelte flygtning med tiden opnår en mere og mere fast tilknytning til landet.

Lovforslagets rettighedskatalog er i vidt omfang kopieret fra jugoslaverloven, hvilket indebærer, at Kosovo-albanerne på stort set alle væsentlige områder tilbydes vilkår svarende til, hvad der gælder for »almindelige« asylynsøgere, mens de afventer resultatet af udlændingemyndighedernes behandling af deres asylansøgninger. Dette kommer bl.a. frem ved de mange henvisninger til udlændingelovens regler, der regulerer vilkårene for asylsøgere, i de specielle bemærkninger til lovforslagets bestemmelser om indkvartering m.v.

I bemærkningerne til lovforslaget anføres, p. 8, under overskriften *Internationale konventioner m.v.*, »at de af lovforslaget omfattede udlændinge vil få rettigheder med hensyn til undervisning, aktivering og beskæftigelse m.v., som er målrettede efter opholdets midlertidige karakter. Forslaget er på den baggrund ikke i strid med flygtningekonventionen.«

Centret finder ikke argumentationen overbevisende. Som nævnt er konventionen baseret på et princip om midlertidighed. Der er således ved udformningen af konventionens rettighedskatalog allerede taget højde for, at ophold som konventionsflygtning ikke nødvendigvis er af permanent karakter.

Ved vurderingen af spørgsmålet om rettighedskatalogets forenelighed med Flygtningekonventionen skal der efter Centrets opfattelse alene tages udgangspunkt i Kosovo-albanernes

status som konventionsflygtninge. Med dette udgangspunkt som grundlag er det ikke afgørende og vel endda slet ikke relevant, om opholdet er *tænkt* som midlertidigt eller ej. Spørgsmålet om midlertidighedens betydning er allerede besvaret i konventionen.

Det er Centrets opfattelse, at lovforslagets rettighedskatalog ikke tilgodeser de krav, der følger af Flygtningekonventionen, i hvert fald såfremt opholdet her i landet udstrækkes ud over en kortere periode.

2.3. Forholdet til EMRK m.v.

Det anføres i bemærkningerne p. 8, at »(de) skønmæssige beføjelser, der i medfør af lovforslaget overlades til domstolene og myndighederne, herunder f.eks. adgangen til familiesammenføring, adgangen til udvisning og adgangen til frihedsberøvelse, forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.«

Hermed videreføres et lovgivningsteknisk princip, som for alvor så dagens lys i forbindelse med »Udlændingepakken« vedtaget i sommeren 1998, nemlig at man pålægger domstole og administration at sikre, at Danmark ikke kommer i konflikt med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og andre menneskeretlige instrumenter, Danmark har tiltrådt.

Centret finder det beklageligt, at man med lovforslaget fortsætter denne linje, hvorefter Folketinget fralægger sig ansvaret for overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser, i strid med de forudsætninger, der klart blev understreget ved inkorporeringen af EMRK i 1992, jf. nærmere herom i Centrets høringssvar over lovforslag nr. L 154 og L 155/1997-98 af 14. januar 1998.

2.4. Repatrieringssigtet

Lovforslaget hviler på den grundlæggende tanke, at Kosovo-albanerne skal vende tilbage, når dette kan ske under ordnede forhold, jf. bl.a. bemærkningerne p. 7-8. Og det til opholdstilladelserne knyttede begrænsede rettighedskatalog fremstår i den sammenhæng som udmøntning af et princip om, at »non-integration« ikke blot anses som en logisk konsekvens af opholdets tiltænkte midlertidige karakter, men også indgår som forudsætning for en snarlig tilbagevendende. Også på dette punkt stemmer lovforslaget overens med jugoslaverloven.

Til gengæld bryder lovforslaget herved på afgørende vis med det repatrieringskoncept, der for nylig er blevet introduceret i indenrigsministerens forslag til repatrieringslov (lovforslag nr. L 190/1998-99, fremsat den 25. februar i år). Det hedder her i bemærkningerne, p. 5, at »et vellykket integrationsforløb, hvor udlændingen har bevaret sin handleevne, ansvarlighed og engagement i uddannelse, arbejde og fritid, er det bedste udgangspunkt for en tilbagevendende til hjemlandet.« I sit høringssvar af 18. februar i år over dette lovforslag bifaldt Centret denne opfattelse, der nærliggende kunne ses som udtryk for en opgivelse af jugoslaverlovens princip om »non-integration« som middel til realisering af en overordnet målsætning om repatriering. Holdbarheden af denne nyorientering understøttes i øvrigt af resultaterne fra det fællesnordiske forskningsprojekt.

Bemærkningerne til det nu fremlagte lovforslag bidrager ikke til belysning af, hvorfor man her har forladt det grundlæggende princip, som blev indvarslet med forslaget til repatrieringsloven.

3. Konkrete elementer

Dette afsnit indeholder Centrets kommentar til en række udvalgte bestemmelser i lovforslaget. Kommentarerne følger den nummerring, de enkelte paragraffer har fået i lovforslaget.

Ad § 3: Det anføres i de specielle bemærkninger, p. 12, at bestemmelserne i § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, svarer til Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, henholdsvis – i hovedtræk – nr. 3. Dette er korrekt med hensyn til bestemmelseernes *personelle anvendelsesområde*, men ikke for så vidt angår deres *retlige karakter*. Mens familiesammenføringsreglerne i udlændingelovens § 9, stk. 1, er konstrueret som retskrav, er de foreslåede bestemmelser i lovforslaget § 3, stk. 1, formulerede som fakultative regler. Centret savner en begrundelse for, hvorfor afgørelser om opholdstilladelse til (i hvert fald) ægtefæller/samlevende og børn under 18 år skal træffes på fakultativt grundlag. Dette ikke mindst henset til, at disse kernefamiliemedlemmer som altovervejende hovedregel må antages at være sikret retten til familieliv efter EMRK, art. 8.

Ad § 5. Det er i den foreslåede bestemmelse i § 5, stk. 3, 1. pkt., foreskrevet, at er en udlænding registreret som asylansøger, fornys vedkommendes opholdstilladelse ikke ud over to år,

medmindre den pågældende frafalder sin ansøgning. På dette punkt er der tale om en stramning i forhold til jugoslaverlovens ordning, som Centret ikke kan se en saglig begrundelse for. Det hedder i bemærkningerne, p. 12, at det herved sikres, »at ingen mod eget ønske får udsat behandlingen af sin asylansøgning i mere end to år.« Dette følger imidlertid allerede af reglen i § 26, stk. 2, som netop opstiller en øvre tidsmæssig grænse for suspension af asylsagsbehandlingen på to år. Det reelle indhold af bestemmelsen i § 5, stk. 3, er snarere, at den enkelte stilles over for et valg mellem enten at sats på et positivt udfald af asylsagsbehandlingen eller fortsat acceptere et ophold med vilkår svarende til, hvad der gælder for asylsøgere.

Det er almindeligt anerkendt, at der af Flygtningekonventionens art. 33 kan udledes et krav om at få en asylansøgning realitetsbehandlet, medmindre den pågældende præsumptivt anses som flygtning og tildeles rettigheder i overensstemmelse hermed. Med hensyn til Kosovo-albanerne er der tale om en persongruppe, som utvivlsomt efter konventionen har status som flygtninge, men i medfør af lovforslaget i det væsentligste tildeles rettigheder som asylsøgere. Særligt i lyset heraf finder Centret det på kant med Danmarks forpligtelser efter Flygtningekonventionen, at den enkelte i henhold til reglen i § 5, stk. 3, skal tvinges ud i en situation, hvor frygten for ikke at blive anerkendt som flygtning anvendes som middel til at frafalde sin ansøgning.

Ad § 6: Efter denne bestemmelse »kan der kun, når særlige grunde taler derfor«, meddeles opholdstilladelse efter loven, såfremt en af de i nr. 1-4 nævnte omstændigheder foreligger. I bemærkningerne anføres herom, p. 13, at reglen i § 6, nr. 1), i hovedtræk svarer til udlændingelovens § 10, stk. 2. Denne regel foreskriver, at til udlændinge med indrejseforbud kan der gives opholdstilladelse efter reglerne i §§ 7 og 8, »medmindre særlige grunde taler derimod.«

Mens det således er udgangspunktet efter forslagens § 6, nr. 1, at opholdstilladelse *ikke* skal meddeles, er udgangspunktet det modsatte efter udlændingelovens § 10, stk. 2. Denne forskellige udformning af disse bestemmelseers retsfaktum åbner mulighed for, at en Kosovo-albaner ikke tildeles midlertidig opholdstilladelse efter lovforslaget, fordi særlige grunde ikke taler *derfor*, jf. § 6, nr. 1, og hermed samtidig falder uden for

forslagets regler om suspension af asylsagsbehandlingen, hvorfor den pågældende har krav på realitetsbehandling af asylansøgningen, som nu må imødekommes, fordi de særlige grunde på den anden side ikke taler *derimod*, jf. udlændingelovens § 10, stk. 2. I yderste konsekvens vil en spontant indrejst asylansøger fra Kosovo-provinserne kunne undgå at blive omfattet af den særlige modtagelsesordning og sikre sig adgang til asylproceduren og dermed opholdstilladelse som flygtning ved f.eks. straks efter indrejsen at begå en forbrydelse, som indebærer idømmelse af en betinget eller ubetinget frihedsstraf.

Ad § 15: Reglen i stk. 1, 2. pkt., udgør en nyskabelse, idet den giver mulighed for støtte til tilbagevenden for personer, hvis opholdstilladelse inddrages eller ikke bliver fornyet. Centret har

for så vidt ingen indvendinger mod bestemmelsen bortset fra, at det virker lidt anstrengt at placere den i et kapitel med titlen *Hjælp til repatriering m.v.* henset til, at repatriering normalt alene anvendes som begreb i forbindelse med *frivillig* tilbagevenden, som der jo ikke er tale om her.

Ad § 20: Ligesom tilfældet er med hensyn til *nægtelse* af opholdstilladelse efter § 6, vil *inddragelse* af opholdstilladelse efter forslaget § 20 – og herunder i de tilfælde, hvor der foreligger omstændigheder som nævnt i § 6 (kriminalitet m.v.) – kunne danne grundlag for, at en Kosovo-albaner opnår adgang til asylproceduren med udsigt til at få opholdstilladelse efter Udlændingelovens § 7, jf. bemærkningerne ovenfor ad lovforslagets § 6.

Kim U. Kjær, den 16. april 1999

KOMMUNERNES LANDSFORENING

Den 16. april 1999

Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

Indenrigsministeriet har ved brev af 14. april 1999 fremsendt forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinsen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven) og bedt om en udtalelse (Indenrigsministeriets jr. nr. 1999/7310-40).

Landsforeningen vil gerne udtrykke tilfredshed med, at der i lovforslaget lægges op til, at det er staten, der skal varetage og finansiere de opgaver, som er forbundet med modtagelse og ophold i Danmark, herunder udgifter til repatriering, mens de fordrevne fra Kosovo har midlertidigt ophold efter nødloven.

Landsforeningen finder det endvidere positivt, at den særlige flygtningegruppe efter lovforslaget vil blive tilbudt undervisning og aktivering, herunder kurser i fag af betydning for en tilbagevenden til Kosovo. Herved tilgodeses mulighederne for en meningsfuld tilværelse under de pågældendes ophold i Danmark, og de støttes samtidig i relation til mulighederne for tilbagevenden til hjemlandet.

Hvad angår tilvejebringelse af indkvarteringssteder, lægger landsforeningen stor vægt på, at tilvejebringelsen af indkvarteringssteder i videst

muligt omfang skal søges erhvervet på frivillig basis. Landsforeningen forudsætter således, at ekspropriationsmuligheden kun anvendes i absolut undtagelsestilfælde.

Landsforeningen kan ikke tilslutte sig en fritagelse for planlovens bestemmelser om tilvejebringelse af region-, kommune- og lokalplaner, idet eventuelle ændringer i lokalplaner bør ske efter gældende procedurer, herunder iagttagelse af høringsfrister m.v.

Landsforeningen har bemærket, at lovforslaget indeholder en række bemyndigelser, hvorefter indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler. Landsforeningen forventer, at udformningen af disse bemyndigelsesbestemmelser vil ske i samarbejde med de kommunale organisationer, i det omfang bestemmelserne eventuelt vil få konsekvenser for kommunerne.

Det skal endelig bemærkes, at landsforeningen forventer at blive holdt løbende orienteret om udviklingen på området, herunder udviklingen i varigheden af de pågældendes ophold her i landet, og spørgsmål, der knytter sig til eventuelt kommende integrationsopgaver for kommunerne.

Med venlig hilsen

Birgit Hedegaard

Dansk Røde Kors

Indenrigsministeriet
Udlændingeafdelingen
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
HASTER

København, den 15. april 1999

Vedr. Bemærkninger til forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinzen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven)

Idet der henvises til Indenrigsministeriets skrivelse af 14. april d.å., skal Dansk Røde Kors hermed fremkomme med de bemærkninger, som lovforslaget giver anledning til.

Indledningsvis skal Dansk Røde Kors bemærke, at organisationen generelt er af den opfattelse, at det bør sikres, at personer, der har behov for humanitær assistance eller beskyttelse, modtager denne bistand så tæt på hjemlandet som muligt. Dansk Røde Kors deltager således massivt i nødhjælpsarbejdet i regionen i samarbejde med blandt andre det Internationale Røde Kors og Røde Halvmåne Forbund.

Dansk Røde Kors finder imidlertid også, at der kan være et behov for at yde beskyttelse eller bistand af humanitær karakter også uden for det umiddelbare nærområde, idet regionen som bekendt er særdeles belastet af følgerne af konflikten, og idet der derudover er tale om en region, der i forvejen er påvirket af særdeles vanskelige sociale vilkår.

Dansk Røde Kors finder det derfor positivt, at den danske regering har besluttet at fremsætte et lovforslag med henblik på at sikre muligheden for at kunne yde beskyttelse til personer fra Kosovo-regionen, der ikke kan opnå den fornødne beskyttelse eller humanitære bistand i regionen.

Vedlagt som bilag til denne skrivelse er dels Dansk Røde Kors' bemærkninger til forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinzen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven), dels en beskrivelse af de undervisnings- og aktiveringsmuligheder, der i dag tilbydes på Dansk Røde Kors' asylcentre, samt en række forslag til, hvorledes disse kan tilpasses den givne situation.

Dansk Røde Kors skal imidlertid som udgangspunkt anføre følgende principielle synspunkter til lovforslaget:
med videre også uden for det umiddelbare nær-

Dansk Røde Kors har tidligere påpeget det uheldige i, at man fastlægger kvoter for beskyttelse af mennesker på flugt, idet det er organisationens opfattelse, at det som udgangspunkt ikke er foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at begrænse muligheden for at søge beskyttelse uden for krigs- og konfliktområder ved fastlæggelse af kvoter.

Dansk Røde Kors finder det derfor glædeligt, at det af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at der er tale om en indledende kvote på op til 1500 personer, og at situationen vil følges på nærmeste hold med henblik på at vurdere behovet for eventuelt på et senere tidspunkt at kunne modtage et yderligere antal personer. Som det nedenfor er anført, skal Dansk Røde Kors gøre opmærksom på, at der kan være en fare for, at der skabes flygtningebevægelser også uden for de i loven udtrykkeligt nævnte områder, hvorfor Dansk Røde Kors skal bifalde, at der skabes den fornødne fleksibilitet i det foreslåede hjemmelmæssige grundlag for at kunne yde den fornødne beskyttelse som følge af den fortsatte udvikling i området.

Det skal endvidere bemærkes, at organisationen generelt er betænkelig ved at iværksætte ordninger, der suspenderer adgangen til umiddelbart at få behandlet ansøgninger om asyl. Dansk Røde Kors har således som udgangspunkt den holdning, at man med fordel kunne søge at anvende de retlige instrumenter, der allerede eksisterer, til at opnå muligheden for at yde humanitær bistand og beskyttelse til personer fra regionen. Dansk Røde Kors er imidlertid enig i, at der i denne situation kan være et behov for at etablere en invitationsordning, hvorefter der åbnes mulighed for, at særligt udsatte i Kosovo-regionen kan tilbydes beskyttelse og humanitær bistand, herunder adgang til lægebehandling område.

Dansk Røde Kors skal i denne forbindelse særligt henvises til bemærkningerne som anført nedenfor til forslaget § 1 om de personer, som organisationen skal pege på har et særligt behov for beskyttelse uden for regionen og derudover påpege vigtigheden af, at Danmark på linie med andre lande stiller sig parat til at hjælpe ofrene for konflikten i nærområdet såvel som uden for.

Det skal endvidere bemærkes, at organisationen generelt finder det uheldigt, såfremt der skabes en u hensigtsmæssig forskelsbehandling mellem personer omfattet af loven og asylansøgere generelt, idet man som udgangspunkt må kunne konstatere, at disse grupper i vidt omfang befinder sig i en sammenlignelig situation. Dansk Røde Kors finder imidlertid, at der kan

være visse hensyn i forbindelse med loven, der kan godtgøre en mindre forskelsbehandling mellem disse grupper, herunder i særdeleshed det forhold, at man ikke umiddelbart kan antage, at personer omfattet af loven agter at indgive ansøgning om asyl i Danmark.

Som det fremgår af vedlagte høringssvar til lovforslaget samt bemærkningerne til de nuværende undervisnings- og aktiveringstilbud på Dansk Røde Kors' asylcentre, har Dansk Røde Kors en række bemærkninger og forslag til implementeringen af lovforslagets indhold.

Dansk Røde Kors bidrager gerne med yderligere oplysninger eller forslag, såfremt der måtte være behov herfor.

Med venlig hilsen

Freddy Karup Pedersen
Præsident

/ Jørgen Poulsen
Generalsekretær

Bemærkninger fremsendt med brev af 15. april 1999 fra Dansk Røde Kors**Dansk Røde Kors' bemærkninger til forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinsen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven)***Bemærkninger til lovforslagets § 1 – invitationsordningens omfang*

Dansk Røde Kors skal bemærke, at organisationen som bekendt tidligere har påpeget det uheldige i, at man fastlægger kvoter for beskyttelse af mennesker på flugt, idet det er organisationens opfattelse, at det som udgangspunkt ikke er foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at begrænse muligheden for at søge beskyttelse uden for krigs- og konfliktområder.

Dansk Røde Kors finder det derfor glædeligt, at det af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at der er tale om en indledende kvote på op til 1500 personer, og at situationen vil følges på nærmeste hold med henblik på at vurdere behovet for eventuelt på et senere tidspunkt at kunne modtage et yderligere antal. Som det nedenfor er anført, skal Dansk Røde Kors imidlertid gøre opmærksom på, at der kan være en fare for, at der skabes flygtningebevægelser også uden for de i loven udtrykkeligt nævnte områder, hvorfor Dansk Røde Kors skal bifalde, at der skabes den fornødne fleksibilitet i det foreslåede hjemmelsmæssige grundlag for at kunne yde den fornødne beskyttelse som følge af den fortsatte udvikling i området.

I denne forbindelse skal det bemærkes, at Dansk Røde Kors følger begivenhederne på nærmeste hold ved deltagelse i Røde Kors-bevægelsens nødhjælpsindsats i regionen og ved tæt kontakt til Det Internationale Røde Kors og Røde Halvmåne Forbund (IFRC) samt til den Internationale Røde Kors Komité (ICRC).

Af de seneste situationsrapporter fra ICRC fremgår det blandt andet, at man bør være særlig opmærksom på situationen for såvel de internt fordrevne kosovo-albanere, der fortsat befinder sig i Kosovo-provinsen, som for det betydelige antal flygtninge, der befinder sig i Montenegro og Makedonien. Disse grupper befinder sig fortsat i en særdeles vanskelig situation på grund af disse landes manglende muligheder for fortsat at

løfte den byrde, som flygtningestrømmen har medført.

På tilsvarende vis bør man være opmærksom på forholdene internt i Forbundsrepublikken Jugoslavien, hvor krigshandlingerne har forårsaget et betydeligt antal internt fordrevne fra de serbiske områder, samt på modtagelsesforholdene i Albanien, der som bekendt meget velvilligt har taget imod et betydeligt antal flygtninge. ICRC udtrykker i sine seneste situationsrapporter bekymring for de byrder, der pålægges nærområdet uanset den igangværende nødhjælpsindsats.

Dansk Røde Kors skal til forslagets § 1 endvidere bemærke, at organisationen finder det af særdeles væsentlig betydning, at tilrettelæggelsen af invitationsordningen for personer fra området til at opnå midlertidig beskyttelse i Danmark tilrettelægges i samarbejde med De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) eller anden international organisation. Dansk Røde Kors skal i denne forbindelse understrege vigtigheden af, at udvælgelsen sker i samarbejde med UNHCR eller anden lignende organisation med et internationalt retligt anerkendt humanitært mandat, således at tilbud om evakuering til Danmark sker ud fra saglige kriterier.

Dansk Røde Kors skal således foreslå, at invitationsordningen tilsigter at prioritere ældre, syge, sårede og handicappede, uledsagede mindreårige, personer med akutte psykiske lidelser samt familier med småbørn. Denne gruppe vil efter det oplyste have vanskeligt ved at klare sig i området og er derudover særdeles ressourcekrævende i områder, der er hårdt belastet af de humanitære opgaver, som flygtningestrømmen har medført. Den omtalte gruppe har således et særligt behov for at kunne opnå beskyttelse i Danmark med adgang til sundhedsydelse, lægebehandling med videre.

Endvidere skal Dansk Røde Kors benytte denne lejlighed til at understrege vigtigheden af at fastholde familiestrukturer ved en evakuering til

Danmark. Erfaringerne fra lignende situationer såvel som fra de første evakueringer fra området bekræfter, hvor vigtigt det er at kunne sikre, at familier bliver sammen, eller at de hurtigt får mulighed for familiesammenføring i beskyttelseslandene.

Dansk Røde Kors skal derudover anbefale, at man sikrer en velfungerende information til de personer, der omfattes af loven allerede i forbindelse med udvælgelsesprocedurerne. De foreløbige erfaringer fra evakueringerne fra området til 3. lande og erfaringerne fra invitationsordningen som følge af lov om midlertidig opholdstilladelse for visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. har understreget behovet for at sikre en grundlæggende information til personer, der omfattes af ordningen. Der er således erfaringer for, at personer, der er blevet evakueret til tredjelande, ikke har vidst besked om, hvilket modtagelsesland de var på vej til, og hvilke forhold der ventede dem. Denne usikkerhed er blevet yderligere forstærket af, at ledsagelsen under transporten i visse tilfælde har været varetaget af medarbejdere fra de involverede landes politimyndigheder.

Dansk Røde Kors har på denne baggrund og i tæt dialog med Indenrigsministeriet og Udlændingestyrelsen forberedt informationsmateriale til brug for en eventuel modtagelse af flygtninge fra området, der med kort varsel kan færdiggøres og oversættes til albansk eller andre relevante sprog.

Bemærkninger til lovforslagets § 2 – ansøgningsindgivning i Danmark

Dansk Røde Kors finder det positivt, at den anførte personkreds også vil have mulighed for at få midlertidig opholdstilladelse efter denne lov, såfremt de ansøger om asyl i Danmark. Det er organisationens opfattelse, at man herved undgår en uheldig forskelsbehandling af dem, der har ansøgt fra nærområdet, som beskrevet i forslaget § 1, og dem, der søger asyl i Danmark.

Bemærkninger til lovforslagets § 3 – adgang til familiesammenføring

Dansk Røde Kors finder det endvidere positivt, at der ifølge det foreslåede gives mulighed for, at personer med opholdstilladelse efter loven kan ansøge om familiesammenføring med nære familiemedlemmer. Herigennem sikres det nødvendige retlige grundlag for, at familiemed-

lemmer, der er kommet bort fra hinanden under flugt, kan samles og sammen afvente, hvordan situationen udvikler sig i hjemlandet. Det er Dansk Røde Kors' klare opfattelse, at man herved ikke alene lever op til Danmarks internationale forpligtelser, men at man også mindsker risikoen for en forværring af de traumer, der kan opstå for flygtninge som følge af deres oplevelser.

Dansk Røde Kors skal i denne forbindelse foreslå, at Danmark tager initiativ til, at der mellem de tredjelande, der tilbyder ophold for ofre for konflikten, etableres en fleksibel udvekslingsordning, hvorefter der skabes mulighed for, at landene hurtigt kan gennemføre familiesammenføring mellem personer, der enten er blevet adskilt af konflikten eller den efterfølgende evakuering eller har nærtstående familiemedlemmer i et af disse lande.

Det skal i forbindelse hermed endvidere fremhæves, at det er en af Røde Kors-bevægelsens højt prioriterede opgaver at være medvirkende til at genetablere kontakten mellem familiemedlemmer, der er blevet adskilt af krige og konflikter, samt at formidle kontakter mellem familier i situationer, hvor de almindelige kommunikationsmidler ikke fungerer. Til dette formål er der etableret et verdensomspændende eftersøgningssystem, der omfatter de nationale Røde Kors og Røde Halvmåne selskaber og ICRC.

Dansk Røde Kors har i forbindelse med konflikten i Kosovo været i tæt kontakt med ICRC med henblik på at kunne sikre eftersøgning af adskilte eller savnede familiemedlemmer med relationer i Danmark.

I den nuværende situation i Kosovo-provincen og nærområderne hertil er dette desværre ikke muligt, men alle flygtninge, der registreres af ICRC, Den Internationale Røde Kors Komité, får tilbudt at udfylde og aflevere en Røde Kors-meddelelse, der vil blive opbevaret indtil det tidspunkt, hvor der er så meget overblik over situationen i flygtningelejrene, at eftersøgningsarbejdet kan genoptages.

For så vidt angår herboende, der henvender sig til Dansk Røde Kors med ønske om at eftersøge eller sende Røde Kors-meddelelser til personer, der befinder sig i området, registrerer Dansk Røde Kors for nuværende disse henvendelser for at vende tilbage, så snart der er mulighed for at genoptage arbejdet. Dansk Røde Kors bringer endvidere løbende opdaterede nyheder om efter-

søgningsmuligheder og andre relevante informationer på Asylafdelingens hjemmeside.

Bemærkninger til forslaget § 4-5 – varigheden af den midlertidige opholdstilladelse

Dansk Røde Kors har tidligere tilkendegivet sin holdning til spørgsmålet om midlertidigt at kunne suspendere personers adgang til at få deres ansøgning om asyl behandlet. Dansk Røde Kors har imidlertid noteret sig, at det ikke umiddelbart kan antages, at de personer, der er omfattet af invitationsordningen vil indgive ansøgning om asyl i Danmark. Dansk Røde Kors skal imidlertid understrege, at det kan have betydelige menneskelige omkostninger at vente i en årrække på at få behandlet sin ansøgning om asyl, og at dette forhold bør inddrages ved forlængelse af den midlertidige opholdstilladelse.

Bemærkninger til forslaget §§ 7-9 – Indkvartering

Dansk Røde Kors finder det positivt, at der ved lovforslaget åbnes mulighed for, at flygtninge med opholdstilladelse efter loven kan vælge at indkvartere sig uden for indkvarteringsstederne, og at Udlændingestyrelsen kun af særlige grunde kan nægte dette. Det er Dansk Røde Kors' erfaring fra såvel indkvarteringen af flygtninge fra krigen i det tidligere Jugoslavien i såkaldte satellitter og den nuværende anneksordning for personer, der har opholdt sig i Danmark i længere tid eller har særlige psykiske eller sundhedsmæssige problemer, at muligheden for at bo under forhold, der giver så gode muligheder for at opretholde en hverdag så tæt på det kendte som overhovedet muligt, har en positiv effekt på de personer, der får dette tilbud.

Denne indkvarteringsmulighed vil endvidere betyde, at personer, der ankommer til Danmark, vil kunne indkvartere sig sammen med allerede herboende familie og medtage de ydelser, der gives personer indkvarteret på indkvarteringsstedet, hvilket kan have en ikke uvæsentlig betydning for, om eventuelle herboende slægtninge har økonomisk mulighed for at indkvartere personer, der er omfattet af loven.

Bemærkninger til forslaget § 10 – undervisnings- og aktiveringstiltag

Dansk Røde Kors skal til forslaget § 10, stk. 3, for en god ordens skyld bemærke, at det for nærværende er Dansk Røde Kors og ikke som

anført Udlændingestyrelsen, der tilrettelægger den undervisning, der tilbydes på asylcentre. Dansk Røde Kors har således efter aftale påtaget sig det fagligt overordnede ansvar for den undervisning der tilbydes, herunder også i forhold til de indkvarteringscentre, der drives af beredskabsstyrelsen. Dansk Røde Kors skal derfor foreslå, at formuleringen i lovforslaget § 10, stk. 3, afspejler dette forhold, idet Dansk Røde Kors antager, at der ikke med lovforslaget påtænkes en væsentlig ændring af opgavevaretagelsen.

I denne forbindelse skal Dansk Røde Kors endvidere bemærke, at erfaringerne fra loven om midlertidig opholdstilladelse for visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. viser, at uklarhed om opgavevaretagelsen mellem flere organisationer medfører betydelige uklarheder af såvel faglig som organisatorisk karakter, og at man ved en sådan fremgangsmåde risikerer en uhenigtsmæssig udnyttelse af de samlede ressourcer til opgaven.

Dansk Røde Kors skal endvidere bifalde forslaget § 11, stk. 7, der hjemler mulighed for at fastlægge regler for, at personer, der omfattes af loven, kan tage lønnet beskæftigelse. Dansk Røde Kors har som bekendt gennem en årrække argumenteret for, at asylansøgere skal have adgang til lønnet beskæftigelse, og det er Dansk Røde Kors' håb, at en ordning for målgruppen for denne lov måske ville kunne bane vej for en lignende ordning for asylansøgere generelt.

Dansk Røde Kors skal i øvrigt henvise til vedlagte bilag om aktiverings- og undervisningstilbud på Dansk Røde Kors' asylcentre.

Bemærkninger til lovforslagets § 15 – repatriering

Det skal til forslaget § 15 bemærkes, at Dansk Røde Kors ved skrivelse af 18. februar 1999 har afgivet høringssvar til regeringens forslag til lov om repatriering. Som det fremgår heraf, er det Dansk Røde Kors' holdning, at man ved at fastholde den eksisterende repatrieringsordning i medfør af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien fastholder en uhenigtsmæssig forskelsbehandling mellem personer, der befinder sig i umiddelbart sammenlignelige situationer.

Dansk Røde Kors finder det således positivt, at man ved udarbejdelse af repatrieringsreglerne i denne lov har valgt at følge repatrieringslovfor-

slaget, for så vidt angår indholdet af den repatrieringsstøtte, der kan gives.

Det skal dog samtidig hermed beklages, at man, for så vidt angår personkredsen, ikke har valgt at overholde denne systematik, men har valgt også at give personer, der har fået inddraget eller nægtet fornyet deres opholdstilladelse efter loven, på grund af, at de oplysninger, der lå til grund for ansøgningen, var urigtige eller ikke længere er til stede. Dette er naturligvis en god støtte for de berørte personer, men er efter Dansk Røde Kors' holdning medvirkende til at opretholde den førnævnte forskelsbehandling.

Det skal herudover nævnes, at Dansk Røde Kors, som det fremgår af ovennævnte høringsvar, forbereder et projekt om støtte og forberedelse i forbindelse med repatriering i samarbejde med en række andre europæiske Røde Kors-selskaber, der har gode erfaringer med blandt andet at inddrage psykosociale kurser i forberedelsen af repatriering. Erfaringerne herfra ville naturligvis også kunne inddrages i forhold til flygtninge fra Kosovo-provinsen.

Dansk Røde Kors' ovennævnte skrivelse vedlægges for god ordens skyld som bilag hertil.

Bemærkninger til lovforslagets §§ 25-26 – adgang til behandling af ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingeloven

Dansk Røde Kors skal til forslaget § 25 bemærke, at Dansk Røde Kors bifalder muligheden for en realitetsbehandling af en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9.

Dansk Røde Kors skal til forslaget § 26 henvise til bemærkninger afgivet til forslaget §§ 4-5 ovenfor.

Bemærkninger til aktiverings- og undervisningstilbud på Dansk Røde Kors' asylcentre

Dansk Røde Kors driver som bekendt en række skoler i tilknytning til asylcentre rundt omkring i landet. Undervisningen på centerskolerne har samme niveau, herunder timetal og fagrække, som det, der tilbydes tosprogede elever i den danske folkeskole, idet undervisningen dog er tilpasset de særlige forhold, der gør sig gældende for børn af asylansøgere, herunder i særdeleshed den usikre opholdsperiode i Danmark, de enkelte elevers forskelligartede sproglige udgangspunkt, modtagelse af et antal analfabeter med videre.

Idet der i lovforslaget imidlertid er tale om ophold i Danmark i henhold til en midlertidig opholdstilladelse, har Dansk Røde Kors særligt lagt vægt på, at undervisningen tilrettelægges således, at børnene er bedst muligt rustede til en tilbagevenden til regionen inden for en kortere periode.

Dansk Røde Kors har derfor drøftet mulighederne med Udlændingestyrelsen for ud over den almindelige skoleundervisning at tilbyde 5 timers ugentlig modersmålsundervisning til børn omfattet af loven. Derudover påtænker Dansk Røde Kors at iværksætte yderligere undervisningstiltag ved inddragelse af frivillige lærerkræfter i persongruppen, der omfattes af loven.

For så vidt angår undervisning og aktivering af de voksne i gruppen, der vil blive omfattet af loven, har Dansk Røde Kors som udgangspunkt antaget, at de tilbud, der er etableret for asylansøgere, generelt tillige skal finde anvendelse på personer omfattet af denne lov.

Dansk Røde Kors har fået mulighed for at forbedre aktiverings- og undervisningstilbuddene betydeligt i løbet af de senere år i forlængelse af blandt andet rapporterne: »Undervisning af voksne asylansøgere« (1996) og »Aktivering af asylansøgere« (1996), der indeholder en detaljeret beskrivelse af de undervisnings- og aktiveringstiltag, der er iværksat på præ-asylområdet. Undervisnings- og aktiveringstilbuddene er tilrettelagt med udgangspunkt i asylansøgernes egne ressourcer, behov og forudsætninger.

Aktiviteterne omfatter blandt andet daghøjskoleforløb, undervisning i dansk, historie, engelsk og samfundsfag, undervisning i edb, træ-, metal-, cykel- og syværksteder, informationsarbejde, fotolære, musik, idræt med videre. Endvidere er der på alle indkvarteringscentre etableret selvhushold og legestuer for børn, således at også kvinder med børn kan få mulighed for at deltage i aktiviteter og undervisning. Endvidere samarbejdes der i vidt omfang med lokale foreninger og klubber samt undervisnings- og læreanstalter.

Udgangspunktet for disse aktiveringsaktiviteter er Dansk Røde Kors' målsætninger for asylarbejdet, hvoraf det blandt andet fremgår, at

– Asylansøgernes kulturelle og nationale identitet skal så vidt muligt bevares, deres sociale netværk skal stimuleres, og den sproglige identitet skal styrkes.

- Det skal tilstræbes, at asylansøgernes personlige ressourcer udnyttes optimalt, og hjælp til selvhjælp skal være det bærende princip. De fysiske rammer for asyларbejdet skal indrettes herefter.
- Arbejdet med de særligt udsatte grupper skal prioriteres højt, specielt arbejdet for børn og torturofre. Asylafdelingen skal arbejde for, at de fornødne ressourcer er til stede, således at disse grupper modtager den optimale omsorg.

Derudover driver Dansk Røde Kors tre kultur- og aktivitetshuse forskellige steder i landet, geografisk fordelt i forhold til Dansk Røde Kors' asylcentre, enten alene eller i samarbejde med lokale foreninger. Disse huse tilbyder omfattende

de aktiviteter, der tilrettelægges og håndteres af beboerne på asylcentre. Det er Dansk Røde Kors' erfaringer, at det lokale netværk mellem asylcentre og kommunerne generelt er velfungerende, og at der er stor velvilje til at inddrage asylansøgere i lokale aktiviteter.

Dansk Røde Kors har forestillet sig, at man i forbindelse med modtagelsen af et antal personer fra Kosovo-provinzen yderligere vil prioritere netværksarbejdet, og organisationen skal derfor bifalde lovforslagets bemærkninger om mulighederne for at etablere praktikophold som led i den undervisning, der tilbydes. Dansk Røde Kors har allerede gode erfaringer med kontakten til lokale virksomheder og etablering af praktiklignende forløb.

amnesty international

Indenrigsministeriet
Udlændingeafdelingen
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

J.nr.: 1999/7310-40

København, den 15. april 1999

Amnesty International fremsender hermed høringssvar til forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinsen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Koso-

vo-nødloven), således at Indenrigsministeriet kan drage omsorg for, at det kan være Folketinget i hænde under 1. behandlingen.

Med venlig hilsen

Charlotte Olsen
Flygtningekoordinator

Høringsvar fremsendt med brev af af 15. april 1999 fra Amnesty International

amnesty international

Indenrigsministeriet
Udlændingeafdelingen
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

15. april 1999

J.nr.: 1999/7310-40

Vedr.: Forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provensen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven)

Ved brev af 14. april 1999 har Indenrigsministeriet anmodet om eventuelle kommentarer til forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provensen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven).

Amnesty International, dansk afdeling, hilser velkommen, at den danske regering har vist sig parat til at påtage sig sin internationale forpligtelse til at deltage i den humanitære hjælpeindsats over for ofrene for de meget alvorlige menneskerettighedskrænkelser i Kosovo. Det er derfor glædeligt, at den danske regering har erklæret sig villig til at modtage flygtninge fra dette område. Dog kunne vi ønske, at den danske regering i langt videre udstrækning ville påtage sig et ansvar for at yde beskyttelse til flygtninge fra Kosovo i Danmark, end det foreliggende lovforslag – kvalitativt såvel som kvantitativt – giver mulighed for.

På baggrund af den korte tidsfrist har Amnesty International valgt at koncentrere sig om to områder, der giver organisationen anledning til alvorlige betænkeligheder:

1. *Kosovo-albanske flygtninge er ofre for etnisk forfølgelse og dermed flygtninge omfattede af FN's Flygtningekonvention, artikel 1, og berettigede til status som konventionsflygtninge. De bør ydes asyl i Danmark i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1.*

2. *Det er højst tvivlsomt, om betingelserne i lovforslaget for kosovo-albanske flygtninges midlertidige beskyttelse i Danmark giver en ef-*

ektiv og varig beskyttelse mod refoulement i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 33.

Ad 1 – Konventionsflygtninge

Lovforslaget retter sig mod udlændinge fra Kosovo-provensen, der er nødstedte på grund af voldshandlinger eller lignende uroligheder i Kosovo. Langt størsteparten af disse personer er etniske albanere.

For så vidt angår denne gruppe, finder Amnesty International ikke, at regeringen har forelagt en tilfredsstillende og overbevisende begrundelse for, at kosovo-albanske flygtninge i Danmark skal ydes beskyttelse i medfør af den foreslåede særlov og ikke i medfør af udlændingeloven. Det forekommer at være en urimelig forskelsbehandling, særligt i forhold til de kosovo-albanere, der har opnået asyl efter udlændingeloven. De almindelige bemærkninger til lovforslaget bidrager på ingen måde til en opklaring af spørgsmålet om, hvorfor regeringen finder en særlov nødvendig.

Det bemærkes dog i samme indledende bemærkninger, at regeringen med henblik på at nå det overordnede mål for en løsning af Kosovo-konflikten finder, »at den humanitære hjælpeindsats i højest mulig grad skal målrettes mod nærområderne, hvor de fordrevne befinder sig. Herved undgås også, at det internationale samfund medvirker til gennemførelsen af den *etniske udrensning*, der foregår i Kosovo på nuvæ-

Bilag til bet. o. lovf. vedr. opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinsen

rende tidspunkt« (vores fremhævelse). Vi finder, at det er netop i dette argument, regeringen skal finde begrundelsen for at meddele flygtninge fra Kosovo asyl i henhold til udlændingelovens § 7, stk. 1:

De kosovo-albanere, der flygter fra konflikten i Kosovo, flygter fra systematiske og alvorlige menneskerettighedskrænkelser alene på grund af deres etniske tilhørsforhold. De er således flygtninge omfattede af FN's Flygtningekonvention af 1951, artikel 1, og dermed berettigede til status som konventionsflygtninge.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget refereres UNHCR's flygtningehøjkommissær korrekt for den 6. april 1999 på mødet i *Humanitarian Issues Working Group of the Peace Implementation Council* (HIWG) i tilknytning til sin appel om midlertidig beskyttelse at have udtalt, »at den bedste løsning på Kosovo-konflikten er, at de fordrevne frivilligt kan vende tilbage til Kosovo, ligesom beskyttelse og hjælp i nærområderne er at foretrække«. Amnesty International finder det yderst bemærkelsesværdigt, at regeringen ikke har fundet anledning til at iagttage flygtningehøjkommissærens efterfølgende udtalelse ved samme møde: »Finally, it must be clear that those fleeing Kosovo are refugees within the definition of the 1951 Convention. Existing laws in many countries will mandate that those evacuated be treated with all attendant rights« (Closing remarks by Mrs. Sadako Ogata, HIWG-mødet i Genève, 6. april 1999).

Ad 2 – Beskyttelse mod tilbagesendelse til forfølgelse (*refoulement*)

Lovforslagets § 5 giver Amnesty International anledning til alvorlige bekymringer:

A. Regeringens overvejelser om, hvilke standarder man vil lægge til grund for ophævelse af Kosovo-flygtningens midlertidige beskyttelse i Danmark, er uklare, og det er således tvivlsomt, om der ydes en effektiv og varig beskyttelse mod *refoulement* i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 33.

I de almindelige bemærkninger til § 5 hedder det, at »En generel tilbagesendelse til Kosovo af grupper af udlændinge, der har haft ophold efter lovforslaget, vil forudsætte, at det blandt andet på baggrund af de tilkendegivelser, der måtte foreligge fra UNHCR eller en anden international side, kan lægges til grund, at forholdene i Kosovo må anses for således *normaliserede*, at

en tilbagevenden vil være forsvarlig og kunne ske under ordnede forhold« (vores fremhævelse).

Amnesty International henstiller på det kraftigste, at regeringen præciserer, hvilke kriterier der vil blive anvendt til at afgøre, under hvilke betingelser det vil blive anset for sikkert for personer at vende tilbage til Kosovo. Under henvisning til UNHCR's Eksekutivkomités Konklusion nr. 65 kræver en ophævelse af flygtningestatus, at ændringerne i forholdene i et land er af en så gennemgribende og vedvarende karakter (se også UNHCR Handbook kap. 3), at en flygtning fra det pågældende land ikke længere har behov for international beskyttelse og ikke længere kan afslå sit lands beskyttelse (jf. Flygtningekonventionens artikel 1C).

Amnesty International finder det ganske utilstrækkeligt, at regeringen påtænker, at en ophævelse af midlertidig beskyttelse kan ske med en uklar henvisning til en »normalisering« af situationen i Kosovo. Det afgørende spørgsmål er således, hvad regeringen definerer som »normal-situationen« i Kosovo. Amnesty International anbefaler, at regeringen specificerer, at en beslutning om ophør af midlertidig beskyttelse skal baseres på offentligt tilgængelige, upartiske og uafhængige evalueringer af menneskerettighedssituationen i Kosovo foretaget af de organisationer, der er nedsat i henhold til FN's menneskerettighedstraktater. Disse evalueringer bør foreligge, før en sådan beslutning tages, såvel som efter de første personer er tilbagesendt, for at overvåge, om sikkerheden i området er holdbar og derved sikre Kosovo-flygtninge, at de ydes en effektiv og varig beskyttelse mod *refoulement*.

B. Det er endvidere uklart, hvilken retsstilling en Kosovo-flygtning har i det tilfælde, hvor vedkommende får afslag på sin asylansøgning, men hvor det ikke er muligt at hjemsende vedkommende til Kosovo. Kosovo-flygtningen vil i så fald – efter lovens formål – stadig have behov for beskyttelse.

C. Såfremt Kosovo-konflikten ikke finder den forventede og forudsatte hurtige løsning, og eftersom der i lovforslaget ikke er sat nogen øvre grænse for, hvor mange gange en ny opholdstilladelse kan meddeles (bemærkningene til § 5), kan konsekvensen for en Kosovo-flygtning, der ikke individuelt søger asyl, blive, at vedkommende i en uoverskuelig fremtid må opholde sig

i Danmark på begrænsede vilkår. Opholdet mister herved sin midlertidige karakter.

D. Det fremgår af bemærkningerne til § 5, at der ved vurderingen af, hvorvidt der kan meddeles en ny opholdstilladelse, vil kunne »lægges vægt på, hvorvidt den pågældende udlænding har mulighed for at tage ophold i et *nærområde* til Kosovo« (vores fremhævelse). Det er uklart, hvad begrundelsen er for at inddrage et nærområde som en del af vurderingsgrundlaget for afgørelsen af, om en opholdstilladelse kan fornys. Det er endvidere uklart, hvilke *kriterier* der skal gøre sig gældende for vurderingen. Det virker paradoksalt, at den danske regering indvilliger i at tage flygtninge for at aflaste nærområderne til Kosovo, mens muligheden for at sende flygtninge tilbage til et nærområde holdes åben. Vi opfordrer derfor regeringen til at klarlægge den ju-

ridiske hjemmel til at udsende personer, der er omfattet af dette lovforslag, til et nærområde.

E. Det er endvidere betænkeligt, at lovforslaget ikke indeholder en bestemmelse om, at der skal ydes de beskyttede personer uvildig vejledning om deres rettigheder ifølge loven. Det bør fremgå, hvornår og af hvem vejledningen skal ydes.

Hvis regeringen fastholder at en særlov er nødvendig, bør der i det mindste tilstås de personer, der er omfattet af loven, de samme rettigheder som andre udlændinge har ifølge udlændingeloven. Specielt i forhold til de kosovo-albanske flygtninge, der har fået konventionsstatus forud for fremsættelsen af dette lovforslag, fremtræder lovforslaget som en yderst betænkelig forskelsbehandling.

Med venlig hilsen

AMNESTY INTERNATIONAL, dansk afdeling

Lars Normann Jørgensen
Generalsekretær

Bilag 3

UNHCR's brev af 19. april 1999, UNHCR's non-paper af 20. april 1999 samt Indenrigsministeriets uofficielle oversættelse heraf og notat med Indenrigsministeriets bemærkninger til UNHCR's non-paper af 20. april 1999INDENRIGSMINISTERIET
UDLÆNDINGEAFDELINGEN

Folketingets Retsudvalg

Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Til brug for Retsudvalgets behandling af Lovforslag nr. L 226 om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovo-provinsen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovo-nødloven) følger hermed i 80 eksemplarer:

- UNHCR's brev af 19. april 1999 med appel om modtagelse af flygtninge samt Indenrigsministeriets uofficielle oversættelse heraf [I betænkningen optrykt som underbilag a til bilag 3].

- UNHCR's non-paper af 20. april 1999 samt Indenrigsministeriets uofficielle oversættelse heraf [I betænkningen optrykt som underbilag b til bilag 3].
- Notat med Indenrigsministeriets bemærkninger til UNHCR's non-paper af 20. april 1999 [I betænkningen optrykt som underbilag c til bilag 3].

Thorkild Simonsen

/ Hans B. Thomsen

Underbilag a til bilag 3

UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES

His Excellency
Mr. Henrik Bruun
Ambassador
Permanent Representative of Denmark
to the United Nations Office at Geneva
56, Rue Moillebeau
1211 Geneva

19 April 1999

Sir,

I have the pleasure to refer to my telephone conversation with Mr. Henrik Ankerstjerne and would like to confirm hereby that UNHCR would be very grateful, if the Danish Government could activate its quota for humanitarian evacuations of refugees from Kosovo currently in transit camps in Macedonia.

We are very grateful for this offer and we would appreciate to discuss shortly the modalities of these evacuations.

Accept, Sir, the assurances of my highest consideration.

Mr. Anne Willem Bijleveld
Director
Bureau to Europe

Indenrigsministeriets uofficielle oversættelse af indholdet af brev af 19. april 1999 fra UNHCR stilet til ambassadør H. H. Bruun, Danmarks Faste Mission, Genève:

»Under henvisning til behagelig samtale med hr. Henrik Ankerstjerne skal jeg herved bekræfte, at UNHCR vil være meget taknemmelig, hvis den danske regering vil iværksætte sin kvote af humanitære evakueringer af flygtninge fra Kosovo, der for tiden opholder sig i transitlejre i Makedonien.

Vi er meget taknemmelige for dette tilbud, og vi vil påskønne en snarlig drøftelse af den nærmere fremgangsmåde for gennemførelsen af disse evakueringer.

(Høflighedshilsen) Anne Willem Bijleveld,
direktør for UNHCR's Europe Bureau«

Underbilag b til bilag 3

DANMARKS FASTE MISSION

Indenrigsministeriet,
att. departementschef Niels Preisler

20. april 1999

Kosovo-loven: UNHCR-kommentarer

Vedlagt følger teksten til et non-paper, som jeg netop har modtaget fra ass. flygtningehøjkommissær Søren Jessen-Petersen.

Med venlig hilsen

H.H. Bruun

Talking points

- As the Danish authorities are aware, there is an international consensus that all those fleeing the current conflict in the Serbian province of Kosovo are refugees under the UNHCR broader mandate and therefore are in need of international protection. Moreover, at least an important number of them are refugees within the meaning of the 1951 Convention as they are fleeing persecution on account of their ethnicity, religion or political opinion, real or imputed. In view of the aforementioned, the protection granted to *persons evacuated from countries neighbouring the Kosovo province* warrants a set of rights compatible to those granted to 1951 Convention refugees.
- UNHCR appreciate the generosity of the draft law in this regard and wishes to express hope that the provisions for granting work permits will also be implemented with flexibility and generosity. Furthermore, it is appreciated that the Danish authorities are prepared to offer the Kosovar children of school age a specific education program and UNHCR would like to stress the importance of those programs to be of the same quality as the education program offered to the Danish children.
- With regard to the temporary residence permits, UNHCR is of the view that an initial one year residence permit automatically renewable on a yearly basis would both provide the refugees with more stability as well as it would save the Danish authorities a tedious task including stipulating set criteria for renewal of permits and setting up an appeal process in case of denials. The residence permits could be withdrawn or not renewed when and if the situation would warrant an ending of the protection scheme.
- Furthermore, UNHCR is concerned about the various effects of a system in which a person who has benefited from the relatively generous protection under the draft law for two years would then, while his/her asylum application is being processed, be put in the same situation as other asylum seekers and thus enjoy less rights than during the previous years.
- UNHCR would finally like to express a desire to include provision of procedures applicable when ending the protection provided for under the draft law and UNHCR would in this context like to see a formal role for UNHCR consultation.
- With regard to asylum seekers from *Kosovo who continue to arrive in Denmark spontaneously*, UNHCR wishes to reiterate the position as stated in the 6 April 1999 HIGW meeting; namely that asylum applications from individual asylum seekers from Kosovo may be dealt with through the regular asylum procedure unless there are no asylum procedures in place, or where a large-scale influx is overwhelming the existing system. In view of the above and considering the relatively manageable numbers of spontaneously arriving Kosovars in Denmark, UNHCR would like to see that they continue to be granted access to the regular asylum procedure in Denmark.

(20 April 1999)

Indenrigsministeriets uofficielle oversættelse

Talepunkter

- Som de danske myndigheder er opmærksom på, er der en international fælles forståelse om, at alle de, der flygter fra den igangværende konflikt i den serbiske Kosovo-provins, er flygtninge under det bredere UNHCR-mandat og derfor har behov for international beskyttelse. Endvidere er i hvert fald en betydelig andel af disse personer flygtninge efter 1951-konventionen, da de er flygtet fra forfølgelse, som skyldes deres etniske eller religiøse baggrund eller politiske overbevisning, reelt eller formodet. I lyset af det førnævnte kræves det, at den beskyttelse, der gives til personer, der evakueres fra nabolande til Kosovo-provinsen, indebærer et sæt af rettigheder, der kan sammenlignes med dem, der gives til flygtninge efter 1951-konventionen.
- UNHCR påskønner den velvilje i den henseende, som lovforslaget er udtryk for, og ønsker at udtrykke håb om, at bestemmelserne om tildeling af arbejdstilladelser også vil blive udmøntet med fleksibilitet og imødekommenhed. Det hilses endvidere velkomment, at de danske myndigheder er rede til at tilbyde Kosovobørnene i skolealderen et specielt tilrettelagt uddannelsesprogram, og UNHCR vil gerne understrege vigtigheden af, at disse programmer bliver af samme standard som de uddannelsesprogrammer, der tilbydes danske børn.
- Med hensyn til de midlertidige opholdstilladelser er det UNHCR's opfattelse, at en første etårig opholdstilladelse, der automatisk fornyes med et år ad gangen, både vil give flygtningene mere stabilitet og samtidig spare de danske myndigheder for en byrdefuld opgave, herunder med hensyn til at formulere kriterier for fornyelse af tilladelserne og etablering af et klagesystem i tilfælde af afslag. Opholdstilladelserne kunne blive tilbagekaldt eller nægtet fornyet, når og hvis situationen måtte kræve en afslutning af beskyttelsesordningen.
- UNHCR er endvidere bekymret for de forskellige virkninger af et system, hvorefter en person, som har nydt godt af de forholdsvis generøse beskyttelsesvilkår i henhold til lovudkastet i en toårsperiode, derefter – når hans eller hendes asylansøgning bliver behandlet – bliver behandlet på samme måde som andre asylansøgere og følgelig har færre rettigheder end de tidligere år.
- UNHCR vil endelig gerne udtrykke et ønske om, at der indføres bestemmelser om den fremgangsmåde, der skal finde anvendelse, når beskyttelsesordningen efter lovudkastet bringes til ophør, og UNHCR ser i denne forbindelse gerne, at konsultationer med UNHCR tillægges en formel rolle.
- Med hensyn til de asylansøgere fra Kosovo, som fremover ankommer i Danmark spontant, vil UNHCR gerne gentage det standpunkt, der blev tilkendegivet på mødet i den humanitære arbejdsgruppe den 6. april 1999: nemlig at asylansøgninger fra individuelle asylansøgere fra Kosovo vil kunne behandles i den almindelige asylprocedure, medmindre der ikke er etableret en asylprocedure eller en masseindstrømning overvælder det eksisterende system. På denne baggrund og i betragtning af det forholdsvis overkommelige antal af spontant indrejsende fra Kosovo i Danmark vil UNHCR foretrække, at disse personer fortsat får adgang til den almindelige asylprocedure i Danmark.

(20. april 1999)

Indenrigsministeriet

NOTAT

med Indenrigsministeriets bemærkninger til et non-paper af 20. april 1999 fra UNHCR

Det første punkt i UNHCR's non-paper giver ikke Indenrigsministeriets anledning til bemærkninger.

Vedrørende andet punkt i UNHCR's non-paper om de rettigheder, der tildeles personer med opholdstilladelse efter lovforslaget, er Indenrigsministeriet enig i, at der skal tilvejebringes så fleksible rammer som muligt med hensyn til undervisning, aktivering og beskæftigelse af personer med opholdstilladelse efter lovforslaget. Efter regeringens opfattelse fremgår dette allerede af lovforslaget. Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 23 stillet af Folketingets Retsudvalg den 15. april 1999 (L 226 – bilag 5) er det hensigten at udnytte bemyndigelsen i lovforslagets § 11, stk. 7, til at give en smidig adgang for udlændinge, der er omfattet af lovforslaget, til at tage lønnet beskæftigelse. Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 21 stillet af Folketingets Retsudvalg den 15. april 1999 (L 226 – bilag 5) vil der i medfør af bestemmelsen i lovforslagets § 10, stk. 1, 2. pkt., blive tilrettelagt en undervisning, der i indhold og omfang svarer til den undervisning, der tilbydes tosprogede børn i den danske folkeskole. Der henvises endvidere til besvareelserne af spørgsmål nr. 61 og 72.

Vedrørende tredje punkt i UNHCR's non-paper om opholdstilladelsens tidsmæssige udstrækning har Indenrigsministeriet hæftet sig ved, at UNHCR nævner muligheden for, at opholdstilladelsen kan inddrages eller nægtes forlænget. Der er derfor ikke nogen realitetsforskel mellem den af UNHCR skitserede ordning (opholdstilladelser af 1 års varighed) og den i lovforslaget foreslåede ordning (opholdstilladelser af 6 måneders varighed).

Indenrigsministeriet er enig i, at det som anført i fjerde punkt i UNHCR's non-paper er rimeligt, at asylansøgere med midlertidig opholdstilladelse også efter suspensionsperiodens udløb kan bevare de rettigheder, der er knyttet til en opholdstilladelse efter lovforslaget. Der vil blive fremsat ændringsforslag til lovforslaget, der vil sikre denne adgang.

I femte punkt i UNHCR's non-paper rejses spørgsmålet om, hvilken fremgangsmåde der skal finde anvendelse, når beskyttelsesordningen efter lovforslaget bringes til ophør. Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at lovforslagets § 5 indeholder bestemmelser om, under hvilke betingelser en ny opholdstilladelse efter lovforslaget kan meddeles – og dermed nægtes fornyet. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen (L 226, side 12, 2. spalte), at en generel tilbagesendelse til Kosovo vil forudsætte, at det blandt andet på baggrund af de tilkendegivelser, der måtte foreligge fra UNHCR eller anden international side, kan lægges til grund, at forholdene i Kosovo må anses for således normaliserede, at en tilbagevenden vil være forsvarlig og kunne ske under ordnede forhold.

I sjette punkt i UNHCR's non-paper rejses spørgsmålet om, hvorvidt spontane asylansøgere fra Kosovo, der fremover indrejser i Danmark, bør være omfattet af lovforslaget. Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at det i denne situation, hvor det er uvist, hvor stort et antal spontane asylansøgere der må forventes at ville indrejse i Danmark, ud fra en lighedsbetragtning må anses for rigtigst at behandle de pågældende spontane asylansøgere på samme måde som personer fra Kosovo, der inviteres her til landet i medfør af lovforslaget.