

Betænkning om efteruddannelse af advokater beskæftiget med flygtningenævnssager

*Afgivet af en ekspertarbejdsgruppe under
Indenrigsministeriet nedsat den 28. juni 1995*



BETÆNKNING NR. 1302

KØBENHAVN 1995

Købes hos boghandleren eller hos

Statens Information, INFOservice

Postboks 1103, 1009 København K

Telf. 33 37 92 28, Fax 33 37 92 99

INDHOLDSFORTEGNELSE

side

Kapitel 1. Indledning	5
1.1. Baggrund for nedsættelsen af arbejdsgruppen..	5
1.2. Arbejdsgruppens sammensætning	7
1.3. Arbejdsgruppens arbejdsprogram	8
 Kapitel 2. Beskrivelse af eksisterende kurser/ uddannelsesmuligheder på området	 11
2.1. Advokatsamfundets kurser i udlændingeret	12
2.1.1 Praktisk tilrettelæggelse	12
2.1.2 Indhold	12
2.1.3 Varighed	14
2.2. Direktoratet for Udlændinges interne under- visning i asylretlige forhold	14
2.2.1. Praktisk tilrettelæggelse	14
2.2.2. Indhold	15
2.2.3. Varighed	16
2.3. Dansk Flygtningehjælp	16
2.4. Flygtningenævnet	17
 Kapitel 3. Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende forbedringer af eksisterende kurser	 17
3.1. Indledning	17
3.2. Advokaters medvirken som beskikket advokat for asylansøgerne i Flygtningenævnet	18
3.2.1. Indledning	18
3.2.2. Praktiske og processuelle sags gange i relation til advokatarbejdet i flygtninge- nævnssager	19
3.2.3. Flygtningenævnets forslag til ændringer i advokaternes arbejde i nævnet	21
3.3. Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende for- bedringer af eksisterende kurser	23
3.3.1. Praktisk tilrettelæggelse	23
3.3.2. Finansiering	24
3.3.3. Indhold	25
3.3.3.1. Udlændingeretskursus, modul 1, grundlæggende kursus	26
3.3.3.2. Udlændingeretskursus, modul 2, grundlæggende kursus	30

3.3.3.3. Udlændingeretskursus, modul 3, videregående kursus	31
3.3.3.4. Udlændingeretskursus, modul 4, aktualitetskursus	32
3.3.4. Kursusmateriale	32
3.3.5. Varighed	32

Kapitel 4. Sammenfatning og indstilling fra arbejdsgruppen

33

Bilag 1. Arbejdsgruppens forslag til kursusplan for udlændingeretskursus, modul 1, grundlæggende kursus	38
---	----

Bilag 2. Arbejdsgruppens forslag til kursusplan for udlændingeretskursus, modul 2, grundlæggende kursus	39
---	----

Bilag 3. Uddrag af kursusmateriale fra Direkto- ratet for Udlændinge	40
---	----

Bilag 4. Oversigt over kursusmateriale fra Advokatsamfundet	77
--	----

Bilag 5. Advokatsamfundets kursusprogram	79
--	----

Bilag 6. Flygtningenævnets notits vedrørende belysning af faktuelle behov i relation til efteruddannelse af advokater	80
---	----

Bilag 7. Flygtningenævnets notat om forslag til tilrettelæggelsen af procedurespil	91
---	----

Kapitel 1. Indledning

1.1. Baggrund for nedsættelsen af arbejdsgruppen

Det følger af udlændingelovens § 55, stk. 1, at Flygtningenævnet om fornødent kan beskikke en advokat for udlændingen, medmindre denne selv har antaget en sådan.

I Per Sørensen-udvalgets 1. delbetænkning drøftede man en række forslag til effektivisering af asylsagsbehandlingen, hvilket blandt andet førte til, at man ved lov nr. 421 af 1. juni 1994, tilføjede et nyt stk. 2, til § 55, hvoraf det følger, at:

"Kan det ud fra hensynet til sagens fremme ikke anses for forsvarligt, at den advokat, som udlændingen ønsker beskikket, medvirker, kan Flygtningenævnet nægte at beskikke den pågældende som advokat for udlændingen. Ønsker udlændingen i stedet en anden advokat beskikket, skal Flygtningenævnet beskikke den pågældende, medmindre beskikkelse kan nægtes efter 1. pkt."

Som begrundelse for indstillingen udtalte Per Sørensen-udvalget blandt andet, at:

"Udvalget finder det vigtigt, at asylansøgeren kan bistås af en advokat under asylsagsbehandlingen for nævnet, men udvalget må samtidig pege på de problemer, det medfører, at mange asylansøgere søger de samme meget benyttede advokater til at føre deres sag. Det medfører undertiden unødigt lange berømmelsestider, idet sager, der ellers er klare til nævnsbehandling, først kan berammes måneder ud i fremtiden på grund af disse advokaters overfyldte mødekalendere."

Udvalget har i sin betænkning bemærket, at der bør indføres en adgang for Flygtningenævnet til ikke at beskikke den advokat, som ansøgeren ønsker, og at en sådan regel - administreret med varsomhed - ikke på nogen måde kan eller vil tilsidesætte væsentlige retsgarantier i asylsagsbehandlingen.

Udvalget har herved peget på, at den advokat, som Flygtningenævnet i givet fald måtte beskikke, er en advokat, som vil være fortrolig med at føre sager for nævnet.

Indenrigsministeriet finder blandt andet på den baggrund, at det er væsentligt, at der er adgang til efteruddannelse af de advokater, der er beskæftiget med Flygtningenævns sager.

Advokatsamfundet afholder kurser af en dags varighed i udlændingeret indeholdende bl.a. en gennemgang af forskellige procedurespørgsmål i relation til Flygtningenævns forretningsgange.

Ikke mindst som følge af de senere års væsentlige ændringer i udlændingeloven finder Indenrigsministeriet imidlertid, at der med henblik på at højne kvaliteten af advokatarbejdet i Flygtningenævnet - og dermed yderligere styrke retssikkerheden - bør gennemføres en styrkelse af de frivillige efteruddannelsesmuligheder i udlændingeretlige spørgsmål af betydning for advokaters arbejde i forbindelse med navnlig asylsager.

I det forslag til lov om ændring af udlændingeloven, som indenrigsministeren fremsatte for Folketinget den 4. april 1995, indgik et forslag til et nyt stk. 2 i udlændingelovens § 55 om obligatoriske efteruddannelseskurser for advokater. Efter forslaget skulle Flygtningenævnet kunne nægte at beskikke den advokat, som udlændingen ønsker beskikket, såfremt den pågældende advokat ikke har deltaget i efteruddannelseskurser, der er godkendt af indenrigsministeren, på områder af særlig betydning for udøvelsen af hvervet som beskikket advokat i sager, der behandles i Flygtningenævnet.

Under lovforslagets 2. behandling vedtog Folketinget et af indenrigsministeren fremsat ændringsforslag, hvorefter forslaget om obligatorisk efteruddannelse udgik af lovforslaget.

I bemærkningerne til ændringsforslaget anføres følgende:

"Advokatrådet har i et høringssvar af 10. april 1995 ikke kunnet støtte forslaget om, at Flygtningenævnet kan nægte at beskikke den advokat, som udlændingen

ønsker beskikket, såfremt den pågældende advokat ikke har deltaget i efteruddannelseskurser, der er godkendt af indenrigsministeren, på områder af særlig betydning for udøvelsen af hvervet som beskikket advokat i sager, der behandles i Flygtningenævnet.

Efter Advokatrådets opfattelse bør der - forinden en eventuel indførelse af krav om obligatorisk efteruddannelse - foretages en egentlig udvalgsbehandling af spørgsmålet, idet der ikke på andre områder er fastsat regler om obligatorisk efteruddannelse af advokater for at kunne beskæftige sig med en bestemt juridisk disciplin.

Indenrigsministeriet har forståelse for dette principielle synspunkt og finder derfor, at forslaget bør udgå af nærværende lovforslag.

Indenrigsministeriet finder imidlertid fortsat, at der kan være behov for tiltag med henblik på at højne kvaliteten af advokatarbejdet - og dermed yderligere styrke retssikkerheden - i Flygtningenævnet. Indenrigsministeriet vil derfor tage initiativ til, at advokater, der ønsker at medvirke ved Flygtningenævnets behandling af asylsager, tilbydes at deltage i efteruddannelseskurser i forskellige emner af betydning for advokaters arbejde i forbindelse med flygtningenævnssager. Det nærmere indhold af en sådan ordning vil blive drøftet i samarbejde mellem Flygtningenævnet, Direktoratet for Udlændinge, Advokatrådet og Indenrigsministeriet."

1.2. Arbejdsgruppens sammensætning

Ved afgivelse af nærværende rapport er følgende personer udpeget som medlemmer af arbejdsgruppen:

Formand:

Afdelingschef Claes Nilas (Indenrigsministeriet, Udlændingeafdelingen).

Medlemmer:

Kontorchef Kim Lunding (Indenrigsministeriet, Udlændingeafdelingen),

Kontorchef Niels Boesen (Justitsministeriet, Administrationsafdelingen),

Landsdommer Ina Steincke (Flygtningenævnet),

Kontorchef Susanne B. Svane (Direktoratet for Udlændinge).

Advokat Manfred W. Petersen (Advokatrådet),

For Flygtningenævnet har endvidere deltaget sekre-

tariatschef Henrik Grunnet og fuldmægtig Helle Bak,
Flygtningenævnets sekretariat.

Sekretariat:

Som sekretær for arbejdsgruppen har fungeret fuldmægtig Michael D. Pedersen, Indenrigsministeriet, Udlændingeafdelingen.

Arbejdsgruppen har afholdt 3 møder.

1.3. Arbejdsgruppens arbejdsprogram

Af arbejdsprogram for arbejdsgruppen, der er optaget som bilag til rapporten, fremgår bl.a. følgende:

"...Arbejdsgruppen bør overveje, hvorledes en frivillig efteruddannelse af advokater beskæftiget med flygtningesager nærmere kan tilrettelægges.

Arbejdsgruppen bør i den forbindelse fremkomme med forslag til kursernes indhold og praktiske tilrettelæggelse. Arbejdsgruppen bør endvidere udarbejde forslag til kursusplan. Endelig bør arbejdsgruppen overveje, hvorledes kurserne kan finansieres.

Kursernes indhold og praktiske tilrettelæggelse

Arbejdsgruppen bør overveje, hvorledes kurserne kan sammensættes. Arbejdsgruppen kan i den forbindelse nærmere overveje betydningen og vægtningen af emner som:

- gennemgang af asylretten, herunder de relevante internationale instrumenter,
- praktiske arbejdsgange i forbindelse med nævnsbehandling,
- udarbejdelse af processkrifter, advokatindlæg mv. og
- oplysninger om lovgivning på området og baggrunden herfor
- gennemgang af sagsbehandlingen i sager om humanitær opholdstilladelse
- gennemgang af andre sagstyper, f.eks. efter særlovgivning

Derudover kan arbejdsgruppen overveje, om sådanne kurser - som en naturlig konsekvens af asyladvokaternes praktiske virke - bør indeholde en kortfattet generel gennemgang af hele asylsagsbehandlingen og den øvrige udlændingelovgivning af særlig interesse for deltagerne. Arbejdsgruppen kan i den forbindelse nærmere overveje emner som:

- kompetencefordelingen mellem udlændingemyndighederne,

- reglerne for opnåelse af opholdstilladelse på grund af familietilknytning og
- reglerne for opnåelse af opholdstilladelse af særlige grunde.

Arbejdsgruppen bør endvidere overveje, hvorledes kurserne praktisk kan tilrettelægges.

Det er Advokaternes Serviceselskab, som forestår den praktiske tilrettelæggelse af efteruddannelse af advokater. Advokaternes Serviceselskabs kurser er åbne kurser, som også andre end advokater kan deltage i.

Arbejdsgruppen kan med fordel tage udgangspunkt i den kursustilrettelæggelse, som gennemføres af Advokatsamfundet indenfor Advokaternes Serviceselskab.

Arbejdsgruppen bør i den forbindelse drøfte:

- kursets varighed
- om kurserne bør være internatkurser
- omfanget og indholdet af undervisningsmateriale i forbindelse med kurset, herunder lovgivning, faglitteratur og relevant praksis (beslutninger) fra Flygtningenævnet.

Arbejdsgruppen bør i den forbindelse overveje, hvorvidt kurserne skal tilrettelægges således, at også andre end advokater kan have mulighed for at deltage i kurserne.

Kursusplan

Af hensyn til kursernes anvendelighed bør det ved udarbejdelsen af kursusplanen sikres, at såvel det teoretiske grundlag for asylsagsbehandlingen som de praktiske arbejdsgange i navnlig Flygtningenævnet vægtes lige højt. Arbejdsgruppen kan ved udarbejdelsen af kursusplan tage udgangspunkt i følgende udkast til kursusplan:

Indledning med gennemgang af kurset

Kort gennemgang af asylsagsbehandlingen

Asylretten i hovedtræk

- konventionsstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1
- de facto-status, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2
- 1. asyllands-reglen, jf. udlændingelovens § 7, stk. 3
- ambassadereglen, jf. udlændingelovens § 7, stk. 4
- princippet om non-refoulement, jf. udlændingelovens § 31

Flygtningenævnet

- praktiske arbejdsgange
- udarbejdelse af processkrifter
- advokatindlæg
- frister og beskikkelse
- Flygtningenævnets forretningsorden
- genoptagelse og ombudsmandens prøvelsesadgang

Udlændingeloven i øvrigt

- familiesammenføring, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1
- humanitær opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2
- opholdstilladelse af særlige grunde, jf. udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4
- kompetencefordeling
- opsættende virkning
- indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 10, stk. 2

Finansiering

Arbejdsgruppen må overveje, hvorledes kurserne skal finansieres. Som ved andre lignende kurser inden for Advokatsamfundet bør det overvejes, om kurserne skal finansieres som lignende kurser, det vil sige at kursusdeltagerne ved indbetaling af kursusgebyr selv betaler for kursernes afholdelse, således at afholdelsen af kurser hviler i sig selv.

Arbejdsgruppens tidstermin

Arbejdsgruppen bør have afsluttet sit arbejde inden den 1. september 19 95."

Arbejdsgruppen har drøftet en anmodning fra Flygtningesnævnet om en udvidelse af arbejdsprogrammet til også at omfatte eventuelle muligheder for at fratage advokater en beskikkelse til at møde i Flygtningesnævnet svarende til princippet i retsplejelovens § 134, hvorefter Højesteret i tilfælde af uforsvarlig procedure kan fratage en advokat møderetten.

I sådanne tilfælde skulle nævnet kunne fratage en advokat retten til at møde for Flygtningesnævnet fremover.

Arbejdsgruppen finder imidlertid ikke, at arbejdsgruppens arbejdsprogram kan udstrækkes til tillige at behandle spørgsmålet om eventuelle muligheder for at fratage advokater beskikkelse til Flygtningesnævnet og finder i den forbindelse i stedet, at nævnet bør tage en drøftelse med de pågældende advokater om mødetilrettælgelsen i forbindelse med advokatrepræsentation for nævnet.

Hertil kommer, at et sådant forslag efter arbejdsgruppens opfattelse vil kunne være i modstrid med de overvejelser, der ligger bag indenrigsministerens ændringsforslag til lovforslag nr. L 194 om ændring af udlæn-

dingeloven fremsat under 2. behandlingen af lovforslaget, hvorefter forslaget om obligatorisk efteruddannelse udgik af lovforslaget.

Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at et sådant forslag formentlig tillige vil kræve en lovændring.

Arbejdsgruppens medlemmer er imidlertid enige om, at der kan være behov for tillige at vurdere det praktiske indhold i efteruddannelseskurser, således at væsentlige arbejdsgange i Flygtningenævnet i relation til **advokat**-repræsentation tillægges større betydning i kommende efteruddannelseskurser på området.

Flygtningenævnet har i den forbindelse afgivet et indlæg til arbejdsgruppen, der er indgået i arbejdsgruppens overvejelser. Flygtningenævnets indlæg er optaget som bilag 6 til rapporten.

Kapitel 2. Beskrivelse af eksisterende kurser/uddannelsesmuligheder på området

Arbejdsgruppen har indhentet oplysninger om eksisterende kurser fra myndigheder og organisationer, der er berørt af Flygtningenævnets arbejde.

Der eksisterer for tiden kortvarige kurser i udlændingeret, der arrangeres og afholdes af Advokatsamfundet. Advokatsamfundets kurser er åbne, hvilket indebærer, at alle, der måtte have interesse i at gennemføre kurserne, har mulighed herfor mod betaling af kursusafgift.

Direktoratet for Udlændinge har gennemført intern undervisning i asylretlige emner med henblik på at indføre direktoratets egne medarbejdere i relevante **asylret**-lige spørgsmål på kort tid.

Selv om direktoratets undervisning er intern og dermed alene rettes til direktoratets ansatte, gennemgås nedenfor som et eksempel på et længerevarende undervisningsforløb kort indholdet af direktoratets under-

visning for nye medarbejdere i asylretlige forhold.

Dansk Flygtningehjælp afholder møder med deres nye medlemmer af nævnet, og derudover løbende temamøder med aktuelle emner omkring asylretten og Flygtningenævnets praksis for alle deres medlemmer.

Flygtningenævnet afholder endvidere seminarer for Flygtningenævnets medlemmer og ansatte i udvalgte aktuelle emner.

Herudover eksisterer der efter de for arbejdsgruppen foreliggende oplysninger ikke kurser i udlændingeret specifikt rettet mod mødevirksomhed i Flygtningenævnet.

2.1. Advokatsamfundets kurser i udlændingeret.

2.1.1. Praktisk tilrettelæggelse

Kurserne tilrettelægges af Advokatsamfundet som åbne kurser, hvortil der som nævnt er almindelig adgang.

De nuværende kursuslærere er tilknyttet Advokatsamfundet, Indenrigsministeriet og Flygtningenævnets formandsskab.

Undervisningsmaterialet tilvejebringes af Advokatsamfundet. Advokatsamfundet udsender på forhånd kursusmateriale til de deltagende kursister.

Kursusafgiften er 2.200,- kr eksklusiv moms. Dog 2.000,- kr eksklusiv moms for serviceselskabsabonnenter.

2.1.2. Indhold

Formålet med kurserne er at give deltagerne en ajourført viden om sagsbehandlingen i Flygtningenævnet og om de mest centrale regler om indrejse og ophold for asylsøgere, familiesammenføringsreglerne, mulighederne for inddragelse af opholdstilladelse med videre.

Kurserne tilsigter såvel at give advokater, der ikke tidligere har beskæftiget sig med flygtningenævnsager, den nødvendige baggrund for at gå i gang med disse sagstyper, som at give de mere erfarne advokater på området inspiration til en mulig forbedring af skriftlige indlæg, afhøringsteknik, procedure med videre.

Følgende emner behandles på kurserne:

- flygtningebegrebet, herunder spørgsmålet om, hvorvidt ansøgeren er omfattet af definitionen i flygtningekonventionen af 1951 eller begrebet de facto-status, jf. henholdsvis udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2.
- "åbenbart grundløs"-proceduren, jf. herved udlændingelovens § 53 a, stk. 3, hvorved muligheden for sagens indbringelse for Flygtningenævnet afskæres.
- "normalproceduren", jf. herved udlændingelovens § 53, stk. 1, nr. 1, hvorved Direktoratet for Udlændinges afgørelse vedrørende udlændingelovens §§ 7 - 8 kan påklages til Flygtningenævnet.
- advokatens sagsbehandling ved sagens indbringelse for Flygtningenævnet, herunder
- skriftlige indlæg og proceduretilrettelæggelse,
- de særlige regler for midlertidig opholdstilladelse, jf. herved navnlig §§ 1 (invitation efter samarbejde med UNHCR) 15 (midlertidig beskyttelse til personer som er indrejst) 15 a (midlertidig beskyttelse til personer som befinder sig i **ex-Jugoslavien**) i lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.,
- opholdstilladelse af humanitære eller andre særlige grunde, jf. henholdsvis udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 og nr. 4.
- familiesammenføringsreglerne for ægtefæller, børn og forældre, herunder navnlig administration af forsørgelseskravet, klageadgang og mulig domstolskontrol efter udlændingelovens § 52,
- den seneste betænkning fra Per Sørensen-udvalget og
- ændringer i udlændingeloven.

Advokatrådets kursusprogram er optaget som bilag til

rapporten.

2.1.3. Varighed

Kurserne er 1-dags kurser, der foregår i tidsrummet fra kl. 10.00 til kl. 17.00.

2.2. Direktoratet for Udlændinges interne undervisning i asylretlige forhold.

2.2.1. Praktisk tilrettelæggelse

I april 1994 blev der af Indenrigsministeriet truffet beslutning om at der med virkning fra den 1. maj 1994 skulle etableres en særlig personaleenhed - task-force - der skulle sikre en målrettet og selektiv indsats med henblik på at afvikle sagsophobningen i de enkelte led af asylsagsbehandlingen.

Til task-forcen blev tilknyttet 2 specialkonsulenter.

Med henblik på at indføre de nyansatte jurister i den særlige personaleenhed samt tillige nyansatte jurister i direktoratet i asylproceduren og den praktiske sagsbehandling udarbejdede Direktoratet for Udlændinge en "vejledning om asylsagsbehandling".

Vejledningen, der nu foreligger i 2. udgave, omfatter bl.a. en gennemgang af lovgrundlaget for asylsagsbehandlingen og en fremstilling af direktoratets sagsbehandling dels efter åbenbart grundløs proceduren dels efter normalproceduren samt en gennemgang af Flygtningegenævnets sagsbehandling.

Om den praktiske tilrettelæggelse af oplæringen i asylsagsbehandling i direktoratets ekspeditionskontorer kan det oplyses, at kontorerne på juristsiden er opdelt i 2 sektioner, der varetager henholdsvis behandlingen af ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelser og behandlingen af ansøgninger om asyl.

Det bemærkes i den forbindelse, at det i øjeblikket overvejes at foretage visse omstruktureringer i Direktoratet for Udlændinge, hvorefter man vil koncentrere og overføre asylsagsbehandlingen til en selvstændig afdeling.

2.2.2. Indhold

Nye jurister i direktoratet, der efter den gældende ordning tilknyttedes en asylsektion, introduceres til området ved at få udleveret vejledningen om asylsagsbehandling, der som nævnt omfatter bl.a. følgende emner:

- en gennemgang af lovgrundlaget for asylsagsbehandlingen, jf. herved udlændingelovens § 7, stk. 1 - 4, samt flygtningekonventionen artiklerne 1 A og 1 F
- en fremstilling af sagsbehandlingen efter åbenbart grundløs proceduren,
- en fremstilling af sagsbehandlingen efter normalproceduren samt
- en kort oversigt vedrørende Flygtningenævnets sagsbehandling.

Samtidig tilknyttedes den pågældende en erfaren fuldmægtig, der herefter forestår den videre oplæring i praktisk sagsbehandling. Vejlederen gennemgår og oplærer den nye medarbejder i en konkret sags opbygning.

Herefter tildeles den nyansatte et antal sager indenfor lettere sagskategorier.

Herefter modtager den pågældende vejledning i de konkrete sagsgange i forbindelse med meddelelse af henholdsvis tilladelser og afslag.

Den nyansatte undervises tillige efter behov i baggrundsoplysninger for de enkelte lande. Hertil kommer, at direktoratets dokumentations- og informationsafdeling løbende afholder foredrag/undervisning i både områder og enkelte lande.

Herudover introduceres nyansatte jurister i en række andre sagsgange i relation til direktoratets sagsbehandling.

Udvalgte afsnit af Direktoratet for Udlændinges vejledning er optaget som bilag 3 til rapporten.

2.2.3. Variathed

Når vejlederen og den ansvarlige kontorchef vurderer, at den nyansatte har afsluttet oplæringsfasen - typisk efter 2-3 måneder - begynder pågældende at arbejde uden forelæggelse for vejlederen. Samtidig vil den nyansatte påbegynde at give møde i Flygtningenævnet.

Direktoratet sørger for, at nyansatte jurister under oplæringsfasen som "føl" til direktoratets i Flygtningenævnets mødende jurister har overværet et eller flere af nævnets møder.

2.3. Dansk Flygtningehjælp

Dansk Flygtningehjælp har som nævnt ikke et egentligt udlændingeretskursus for deres medlemmer af Flygtningesnævnet. Det er imidlertid overfor arbejdsgruppen oplyst, at alle nye medlemmer under møder i Dansk Flygtningehjælp gives en grundig orientering om asylretten og de praktiske arbejdsgange i nævnet. Baggrunden herfor er, at Dansk Flygtningehjælps medlemmer af nævnet har meget forskellige baggrunde og således har vidt forskellige uddannelsesbehov.

Dansk Flygtningehjælp afholder herudover temamøder, hvorunder man diskutere principielle asylretlige problemstillinger, herunder navnlig praksis i nævnet og nye baggrundsmateriale. Disse møder har karakter af efteruddannelse og faglig opdatering.

Temamøderne afholdes typisk efter arbejdstids ophør fra kl. 18.00 til kl. 22.00. Medlemmerne bidrager herunder selv med egne erfaringer fra nævnet.

2.4. Flygtningenævnet

Flygtningenævnet afholder hvert efterår et seminar med aktuelle emner af betydning for sagsbehandlingen i Flygtningenævnet. Der kan i den forbindelse nævnes emner som f.eks. forholdet mellem asylproceduren og den særlige anvendelse af udlændingelovens S 9, stk. 2, nr. 4, overfor uledsagede mindreårige asylansøgere eller tolkes erfaringer med nævnsarbejdet og afhørings teknik.

Seminarerne afholdes for Flygtningenævnets medlemmer, og ansatte i Flygtningenævnets sekretariat.

Kapitel 3. Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende forbedringer af eksisterende kurser

3.1. Indledning

Som grundlag for arbejdsgruppens overvejelser i arbejdet med henblik på at højne kvaliteten af advokatarbejdet i Flygtningenævnet - og dermed yderligere styrke retssikkerheden - har arbejdsgruppen fundet det hensigtsmæssigt indledningsvis at fastlægge de praktiske arbejdsgange i Flygtningenævnet, som har betydning i relation til udøvelsen af hvervet som beskikket advokat i Flygtningenævnet.

Selv om spørgsmålet om sagsgangene i Flygtningenævnet ikke umiddelbart har tilknytning til arbejdsgruppens overvejelser om efteruddannelseskurser for advokater, har arbejdsgruppen i den forbindelse overvejet, på hvilke punkter arbejdsgangene i nævnet i relation til advokatrepræsentation eventuelt kan omstruktureres med henblik på at højne kvaliteten af advokatarbejdet i nævnet.

Arbejdsgruppens overvejelser om eventuelle omstruktureringer i arbejdsgangene i nævnet i relation til udøvelsen af hvervet som beskikket advokat i Flygtningenævnet kan indgå i overvejelserne om indholdet af kommende efteruddannelseskurser med henblik på, at der i kommen-

de kursusprogrammer kan tages højde herfor. Arbejdsgruppen har i den forbindelse under afsnit 3.2.2, medtaget en række forslag fra Flygtningenævnet og Direktoratet for Udlændinge til ændringer i advokaternes arbejde i Flygtningenævnet.

3.2. Advokaters medvirken som beskikket advokat for asylansøgerne i Flygtningenævnet.

3.2.1. Indledning

Har Direktoratet for Udlændinge meddelt afslag på en ansøgning om asyl i normalproceduren, anses, i henhold til udlændingelovens § 53 a, stk. 2, Direktoratet for Udlændinges afslag på at give opholdstilladelse efter § 7 automatisk for paklaget til Flygtningenævnet.

Direktoratet fremsender således samtidig med den skriftlige underretning af asylansøgeren om afgørelsen sagens akter samt et kopisæt af akterne til Flygtningenævnets sekretariat, der herefter opretter en sag.

Flygtningenævnets sekretariats opgave er herefter at undersøge, om sagen er klar til at blive behandlet af nævnet. Dette indebærer, at det kontrolleres,

- om sagens akter er fuldstændige,
- om sagen har sammenhæng med andre sager (f.eks. på grund af familie, samtidig indrejse eller asylgrundlagets karakter), der i givet fald findes frem, hvis de er i nævnet, ellers rekvireres de i direktoratet,
- om der skal foretages ægthedsundersøgelse af dokumenter,
- om nævnet er i besiddelse af tilstrækkelige baggrundsoplysninger.

Efter fast praksis beskikker Flygtningenævnet en advokat i alle sager, der behandles under et mundtligt

nævnsmøde.

Ansøgerens mulighed for at få beskikket en advokat i forbindelse med asylsagsbehandlingen foreligger ikke under 1. instansbehandlingen i Direktoratet for Udlændinge, men alene i forbindelse med en eventuel klagesagsbehandling i Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens S 55.

I skriftligt behandlede sager - bortset fra statusændringssager - beskikkes som hovedregel en advokat for ansøgeren. Advokatens rolle er således en særdeles væsentlig retssikkerhedsgaranti ved såvel Flygtningenævnets mundtlige som skriftlige behandling af en asylsag.

3.2.2. Praktiske og processuelle sagsgange i relation til advokatarbejdet i flygtningenævnssager.

Under forberedelsen af sagen inden mødet i Flygtningenævnet skal advokaten sammen med ansøgeren gennemgå sagens relevante materiale og søge klarlagt, om ansøgeren har supplerende eller korrigerende oplysninger.

Derefter kan det være af stor betydning for afgørelsen, at advokaten i et kort struktureret skriftligt indlæg gør nævnets medlemmer opmærksom på eventuel nova, relevant praksis, behov for yderligere oplysninger, behov for ægthedsvurderinger og behov for yderligere baggrundsoplysninger.

Allerede foreliggende oplysninger bør ikke gentages, men nova bør struktureres i forhold til tidligere forklaringer. Det er i den forbindelse vigtigt, at indlægget fremsendes i god tid forud for nævnsmødet.

Flygtningenævnet har ved brev af 26. oktober 1994 anmodet advokaterne om at fremsende indlægget og eventuelt yderligere materiale senest 1 uge før mødet.

Under nævnsbehandlingen forudsættes sagens akter, de

generelle baggrundsoplysninger samt retsgrundlaget for sagens behandling kendt.

Nævnsmødet indledes med den beskikkede advokats påstand, hvorefter asylansøgeren besvarer spørgsmål om sagens faktiske forhold for nævnet. Herefter følger den beskikkede advokats procedure, ligesom repræsentanten fra Direktoratet for Udlændinge afgiver sine bemærkninger til sagen. Nævnsmødet afsluttes med nævnets drøftelser og meddelelse af nævnets beslutning, i det omfang det er muligt, i sagen.

Selvom nævnet har et selvstændigt ansvar for sagens oplysning, jf. udlændingelovens § 54, er det af væsentlig betydning for asylansøgerens retssikkerhed, at advokaten - eventuelt efter en indledende forelæggelse af sagen - får ansøgeren til at besvare relevante spørgsmål om sagens faktiske forhold. Advokaten, direktoratet og nævnets medlemmer har i den forbindelse mulighed for at fremkomme med uddybende asylrelevante spørgsmål til asylansøgeren.

Advokaten redegør i sit indlæg - proceduren for nævnet - for de forhold, der kan begrunde asyl. Det er advokatens opgave overfor nævnet at fremdrage de relevante fakta ud fra ansøgerens forklaringer og henvise til relevante dele af det generelle baggrundsmateriale.

Flygtningenævnet har i den forbindelse oplyst overfor arbejdsgruppen, at enkelte advokaters kendskab til asylretlige forhold ikke er tilstrækkeligt, ligesom enkelte advokater har vanskeligheder ved at sondre mellem udlændingelovens § 7 og lovens øvrige paragraffer samt rækkevidden af flygtningebegrebet. Derfor har visse advokater problemer med at koncentrere afhøringen omkring de forhold, som er relevante for asylsagen.

Under efterbehandlingen af sagen behandler Flygtningenævnet blandt andet genoptagelsesansøgninger og klager til Folketingets Ombudsmand.

Advokaten kan, såfremt der efter nævnets afgørelse er fremkommet nye væsentlige oplysninger af betydning for nævnets afgørelse af sagen, ansøge om genoptagelse af asylsagen. En ansøgning om genoptagelse af asylsagen har opsættende virkning med hensyn til ansøgerens udrejsefrist, hvis Flygtningenævnet træffer beslutning herom, medmindre ansøgerens udrejsefrist er overskredet, jf. herved udlændingelovens § 33, stk. 7.

Advokaten kan endvidere indbringe Flygtningenævnets afgørelse for Folketingets Ombudsmand, jf. herved ombudsmandsloven § 6. En klage til Folketingets Ombudsmand har opsættende virkning med hensyn til ansøgerens udrejsefrist, medmindre Flygtningenævnets afgørelse er enstemmig eller ansøgerens udrejsefrist er overskredet, jf. herved udlændingelovens § 33, stk. 5.

Flygtningenævnet har oplyst overfor arbejdsgruppen, at der i dag er et betydeligt efterbehandlingsarbejde i en række af de sager, der er behandlet i nævnet, idet der i en stor del af sagerne ansøges om genoptagelse eller sker indbringelse for Folketingets Ombudsmand. Flygtningenævnet har i den forbindelse oplyst, at en stor del af disse anmodninger og klager er ubegrundede, hvorfor de ud fra en retlig vurdering er udsigtsløse.

3.2.3. Flygtningenævnets forslag til ændringer i advokaternes arbejde i nævnet.

Flygtningenævnet har overfor arbejdsgruppen bemærket, at kvaliteten af advokatarbejdet i nævnet ville kunne styrkes væsentligt, såfremt der i nævnet blev etableret en kreds af "beneficerede" advokater, hvor der i udnævnelsesproceduren indgår en kvalitativ vurdering, således at disse har de fornødne teoretiske og praktiske kvalifikationer.

Derudover bør der efter Flygtningenævnets opfattelse etableres en "følordning" for advokater, der herigennem kan få lejlighed til at gøre sig bekendt med de praktiske arbejdsgange i nævnet.

Endvidere finder Flygtningenævnet, at man kan tilbyde nye mødende advokater en uformel gennemgang af deres præstation i forbindelse med deres første sag i nævnet.

Vedrørende uddannelsesmæssige tiltag har Flygtningenævnet foreslået, at advokaterne kan deltage i såkaldte rollespil for at sikre, at advokaterne får bedre indblik i afhøringsteknik og procedure i nævnet. Flygtningenævnet har endvidere foreslået, at der afholdes møder mellem Flygtningenævnets formandsskab - eventuelt nævnets koordinationsudvalg - og Advokatrådet/foreningen af beneficerede advokater.

Direktoratet for Udlændinge har i et notat af 31. juli 1995 fremlagt for arbejdsgruppen anbefalet følgende tiltag:

- at advokatindlæg alene fremsendes i overensstemmelse med Flygtningenævnets skrivelse af 26. oktober 1994, således at advokatindlæg og eventuelt yderligere materiale fremkommer senest 1 uge forud for nævnsbehandlingen.
- at sagsfremstillingen i nævnet ikke omfatter en gennemgang af allerede kendt baggrundsmateriale.
- at der ikke under nævnsbehandlingen henvises til forhold, der ikke er relevante for en asylvurdering, men derimod f.eks. ved behandlingen af en ansøgning om en humanitær opholdstilladelse.
- at advokaten altid underretter direktoratet, såfremt der under nævnsbehandlingen agtes påberåbt baggrundsplysninger, der er indhentet af advokaten.
- at det kan overvejes, at advokaten i forbindelse med fremsendelsen af sit indlæg til nævnet altid fremsender et kort samtalereferat fra advokatens møde med asylansøgeren.

3.3. Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende forbedringer af eksisterende kurser.

3.3.1. Den praktiske tilrettelæggelse af kurserne

Arbejdsgruppen har overvejet den praktiske tilrettelæggelse af kurserne og har i den forbindelse konkluderet, at kurserne fortsat kan afholdes i Advokatsamfundets regi.

Arbejdsgruppen finder i den forbindelse, at kurserne bør afholdes som åbne kurser, således at alle, der måtte have interesse i at gennemføre kurserne, har mulighed herfor mod betaling af kursusafgift.

Herved bevares muligheden for, at også Indenrigsministeriet, Direktoratet for Udlændinge, Flygtningenævnet, Dansk Flygtningehjælp og andre interesserede kan anvende disse kurser i den udstrækning der er behov for.

Arbejdsgruppen har overvejet, hvor kurserne skal afholdes og fundet, at det er vigtigt at sikre, at kurserne afholdes så centralt som muligt, således at der gives kursusdeltagere let adgang til kurserne. Med henblik på at nedbringe omkostningerne mest muligt bør det undersøges og overvejes at benytte de mødefaciliteter, der eksisterer indenfor ministerierne, i Flygtningenævnet eller eventuelt i Københavns Byrets eller Østre Landsrets retslokaler.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, hvorvidt uddannelseskurset i udlændingeret bør opdeles i flere moduler, således at det bliver lettere for deltagerne at indpasse kurserne i deres arbejde.

Advokatrådets repræsentant har i den forbindelse peget på, at der kan være problemer med at opnå tilstrækkelig mange tilmeldinger til udlændingeretskurserne.

Arbejdsgruppens medlemmer er i den forbindelse enige om, at der er behov for, at der tilrettelægges såvel

grundlæggende kurser i udlændingeret (modul 1 og 2), der vil kunne henvende sig til advokater, der ikke har den store erfaring med flygtningenævns-sager, som udvidede kurser (modul 3), der henvender sig til advokater, der er vant til at beskæftige sig med flygtningenævns-sager.

Herved opnås mulighed for en mere effektiv undervisning i forhold til målgruppen, der på den ene side vil have nemmere ved at afse tid til to enkelt-dags kurser fremfor internat kurser, og som på den anden side for så vidt angår f.eks. det videregående kursus vil virke mere tiltrækkende på advokater, der er vant til at beskæftige sig med asylsager.

Det har i den forbindelse været drøftet, hvorvidt man kan afholde de videregående kurser som "gå-hjem" kurser. Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at der vil kunne opnås flest mulige tilmeldinger, såfremt det videregående kursus kan arrangeres som "gå-hjem" kurser.

Der er endvidere enighed i arbejdsgruppen om, at der som en yderligere uddannelsesmulighed bør etableres aktualitetskurser (modul 4) i udvalgte aktuelle emner indenfor udlændingeretten. Disse kurser vil ligeledes med stor fordel kunne tilrettelægges som "Gå-hjem" kurser.

Der henvises for så vidt angår indholdet af kurserne til afsnit 3.3.3.

3.3.2. Finansiering

Det har været drøftet i arbejdsgruppen, om der kan tilbydes en statslig medfinansiering af kurserne. Arbejdsgruppen har i den forbindelse anmodet Indenrigsministeriets sekretariatsafdeling, der forestår spørgsmål vedrørende budget, finanslov og uddannelsesspørgsmål indenfor Indenrigsministeriets område, om en udtalelse herom.

Sekretariatsafdelingen har i den anledning den 31. juli 1995 udtalt følgende:

"Indenrigsministeriet kan ikke yde et generelt økonomisk tilskud til afholdelse af de omhandlede kurser, idet der er tale om kurser, der afholdes af et privat selskab - Advokaternes Serviceselskab - og fordi der ikke er tale om et af Indenrigsministeriet afholdt seminar for en bestemt gruppe af ministeriets samarbejdspartnere."

Arbejdsgruppen har på den baggrund ikke fundet, at der inden for de eksisterende rammer vil være mulighed for at opnå en statslig medfinansiering. I den forbindelse bemærkes, at kurserne også efter arbejdsgruppens forslag vil have karakter af frivillige efteruddannelses-tilbud.

3.3.3. Indhold

Generelt:

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorledes kommende kurser i udlændingeret bør tilrettelægges og har i den forbindelse medinddraget i overvejelserne, at advokaterne ikke alene skal have indblik i udlændingeret, men at beskikkede advokater tillige skal have et bedre virke i Flygtningenævnet.

Arbejdsgruppen finder, at de eksisterende udlændingeretskurser opfylder behovet for teoretisk efteruddannelse på udlændingeområdet. Imidlertid er indholdet efterhånden for omfattende til, at kurset kan gennemgås på en enkelt kursusdag.

Arbejdsgruppen finder som nævnt, at man for at opnå de bedste resultater med hensyn til deltagelse i efteruddannelseskurset, at udlændingeretskurset bør opdeles i flere moduler, herunder et modul 1 og 2, der retter sig mod de nye advokater på flygtningenævnsområdet, og videregående kurser (modul 3) , som retter sig mod de mere erfarne advokater, der allerede er beskæftiget med flygtningenævnsager.

Herved opnås at erfarne advokater ikke skal bruge tid på allerede kendt stof, og at mere uerfarne advokater kan koncentrere sig om den nødvendige grundlæggende viden, der er en forudsætning for deres virke i Flygtningenævnet, og som samtidig **højner** retssikkerheden for asylansøgerne. Arbejdsgruppen finder endvidere, at man med fordel kan etablere aktualitetskurser (modul 4) i form af såkaldte "Gå-hjem" kurser.

Arbejdsgruppen finder, at de kommende kurser kan have følgende indhold, hvilket dog ikke sigter til at være en udtømmende beskrivelse.

3.3.3.1. Udlændingeretskursus, modul 1, grundlæggende kursus:

Teoretisk indhold

Arbejdsgruppen finder, at kursisterne på udlændingeretskursus, modul 1, grundlæggende kursus, indledningsvis bør gennemgå asylsystemet og de relevante retsregler i relation til afgørelsen af, om der bør meddeles asyl her i landet, samt de praktiske sags gange navnlig i relation til Flygtningenævnets behandling af en asylsag.

Kursisterne skal indføres i asylretten i hovedtræk, således at kursisterne gives et overblik over asylretten.

Der bør i den forbindelse gennemgås begreberne konventionsstatus og de facto-status, jf. henholdsvis udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2.

Der bør gennemgås, hvad der er afgørende for, om en udlænding er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, (konventionsstatus), og herunder definitionen på begrebet flygtning i overensstemmelse med flygtningekonventionen fra 1951.

Endvidere bør gennemgås, hvilke betingelser der kræves

opfyldt for, at det såkaldte de facto-flygtningebegreb (udlændingelovens § 7, stk. 2) finder anvendelse, herunder om asylgrunde, der minder om flygtningekonventionens asylgrunde, men som ikke opfylder konventionens betingelser eller asylgrunde, der ikke ligner konventionens, men som dog på den anden side er tungtvejende for den enkelte asylansøger.

I forhold til såvel konventionsstatus som de facto-status bør kurset gennemgå de bevismæssige spørgsmål som rejses ved vurderingen af en "bona fide" asylansøger, herunder afgrænsningen af begrebet "benefit of the doubt" overfor spørgsmålet om asylansøgerens eventuelle utroværdighed.

Endvidere bør kurset efter arbejdsgruppens opfattelse indeholde en gennemgang af følgende emner:

1. asyllands-reglen, jf. udlændingelovens § 7, stk. 3, hvorefter opholdstilladelse kan nægtes, såfremt udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land, og såfremt den pågældende af forskellige grunde har nærmere tilknytning til dette land.

Ambassadereglen, jf. udlændingelovens § 7, stk. 4, hvorefter en udlænding, som ikke befinder sig her i landet, kan meddeles opholdstilladelse efter stk. 1 og 2, såfremt Danmark på grund af forskellige forhold må anses for nærmest til at yde beskyttelsen.

Princippet om non-refoulement, jf. udlændingelovens § 31, hvorefter en udlænding ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse eller hvorfra den pågældende risikerer at blive videresendt til et sådant land.

Arbejdsgruppen finder, at det af procesøkonomiske hensyn og af hensyn til ansøgerens retssikkerhed vil være nødvendigt, at advokater beskæftiget med flygtninge-nævnsager, hvor de i tilfælde af afslag fra Flygtninge-nævnet ofte inddrages i yderligere sagsbehandling,

har den fornødne viden omkring kriterierne for meddelelse af opholdstilladelse på andet grundlag.

På den baggrund bør reglerne for meddelelse af opholdstilladelse af humanitære eller andre særlige grunde, jf. udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 og 4, og familiesammenføringsreglerne, og herunder praksis på de enkelte områder, gennemgås. I den forbindelse bør kompetencefordelingen mellem udlændingemyndighederne ligeledes gennemgås.

Endvidere bør der gives en orientering vedrørende Folketingets Ombudsmands kompetence i disse sager.

Arbejdsgruppen bemærker herved, at hvis der i forbindelse med udlændingeretskursus, modul 1, grundlæggende kursus, gives en gennemgang af disse regler, vil det tillige være medvirkende til at undgå, at advokater fremsætter anbringender i Flygtningenævnet, der rettelig bør fremføres overfor andre myndigheder.

Praktiske arbejdsgange

En særlig vigtig del af udlændingeretskursus, modul 1, grundlæggende kursus, bliver en gennemgang af advokatens sagsbehandling ved sagens indbringelse for Flygtningenævnet.

Arbejdsgruppen finder, at kursisterne i den forbindelse bør gøres bekendt med, at advokaten under forberedelsen skal gennemgå sagens relevante materiale sammen med ansøgeren og søge klarlagt, om ansøgeren har supplerende eller korrigerende oplysninger.

Arbejdsgruppen finder, at udarbejdelsen af advokatindlæg bør gennemgås. Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at advokatens skriftlige indlæg kan være af stor betydning for Flygtningenævnets behandling af en klage over Direktoratet for Udlændinges afgørelse i en asylsag. Advokaten bør i et kort struktureret skriftligt indlæg gøre nævnets medlemmer opmærksomme på even-

tuelle nye oplysninger, relevant praksis, behov for yderligere oplysninger, behov for ægthedsvurderinger og behov for yderligere baggrundsoplysninger. Allerede foreliggende oplysninger bør ikke gentages, men nye oplysninger bør struktureres i forhold til tidligere forklaringer. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at indlægget må fremsendes i god tid forud for nævnsmødet.

Arbejdsgruppen finder, at proceduretilrettelæggelse bør gennemgås for at give advokaten den fornødne forudsætning for at gennemføre nævnsmødet på den bedste måde. Det er endvidere af stor betydning, at kursisterne i undervisningen stifter bekendtskab med konkrete eksempler til belysning af, hvorledes proceduretilrettelæggelsen bør foregå.

Flygtningenævnets og Direktoratet for Udlændinges repræsentanter i arbejdsgruppen har peget på, at det for den mødende repræsentant i Flygtningenævnet vil være forbundet med væsentlige fordele og medføre en større forståelse for arbejdsgangene i nævnet, såfremt man har haft lejlighed til at overvære en eller flere sager i nævnet, forinden man påbegynder at give møde i nævnet.

Arbejdsgruppen bemærker, at der på møderne gennemgås enkeltpersoners private forhold, hvorfor en sådan ordning vil kræve disse enkeltpersoners samtykke, jf. herved offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 7.

Arbejdsgruppen kan tiltræde Flygtningenævnets og Direktoratet for Udlændinges opfattelse og finder på den baggrund, at der bør tilbydes mulighed for - forinden advokater påbegynder at møde i Flygtningenævnet - eventuelt i direkte tilslutning til modul 1, at kursisterne overværer et eller flere mundtlige nævnsmøder.

Arbejdsgruppen finder, at Flygtningenævnets sekretariat kan skrive kursisterne på lister i forbindelse med afslutningen af modul 1. Disse lister overleveres til

Flygtningenævnets sekretariat, der herefter forestår kursisternes indkaldelse til nævnsmøde, indhentelse af samtykke og fremsendelse af nævnsakter.

3.3.3.2. Udlændingeretskursus, modul 2. grundlæggende kursus:

Der er enighed i arbejdsgruppen om, at man bør bygge videre på modul 1 med en procedureøvelse - et processpil - omhandlende de konkrete arbejdsgange i forbindelse med selve nævnsbehandlingen og derunder en inddragelse af nævnets nyeste praksis.

Der er endvidere enighed i arbejdsgruppen om, at man i forbindelse med disse øvelser i procedure for nævnet bør give kursisterne lejlighed til at overvære forelæggelse af en fiktiv sag, afhørings teknik, procedure samt 3 nævnsmedlemmers votering.

Flygtningenævnet har overfor arbejdsgruppen fremlagt et af Flygtningenævnets sekretariat udarbejdet notat med forslag til retningslinjer for processpillet, der er optaget som bilag 7 til rapporten.

Det fremgår heraf, at processpillet foreslås at indeholde kursistens forberedelse af sagen til nævnsbehandling, herunder kursistens afholdelse/overværelse af et møde med ansøgeren og udfærdigelse af et advokatindlæg, samt den mundtlige nævnsbehandling, herunder afhøring af ansøgeren, proceduren samt nævnets votering.

Arbejdsgruppen skal bemærke, at Flygtningenævnet har fremsat ønske om, at udlændingeretskurset afholdes som internatkursus over to dage.

Arbejdsgruppen har imidlertid som anført under afsnit 3.3.1. fundet, at der bør afholdes to separate kurser af en enkelt dags varighed. Dette vil ikke have betydning for indholdet af processpillet.

Arbejdsgruppen kan tiltræde Flygtningenævnets forslag

til udformning af processpillet, og finder, at Flygtningenævnets sekretariat som ansvarlig myndighed bør udarbejde de fiktive sagsakter, der skal danne grundlag for processpillet.

3.3.3.3. Udlændingeretskursus. modul 3, videregående kursus:

Der er i arbejdsgruppen enighed om, at man på dette kursus bør bygge videre på udlændingeretskursus modul 1 og 2, således at kurset henvender sig til mere erfarne advokater samt andre med erfaring i asylret.

Arbejdsgruppen har drøftet, hvorvidt man vil kunne motivere advokater og andre til at afsætte yderligere tid til et kursus i udlændingeret. Arbejdsgruppen er i den forbindelse nået frem til, at man ved at kombinere en intensiv gennemgang af særlige udvalgte emner, der giver anledning til problemer i praksis, f.eks. afgrænsningen af Flygtningenævnets kompetence i forhold til afgørelser om tvangsmæssig udsendelse overfor spørgsmålet om udsendelsesvanskeligheder, en gennemgang af nyeste baggrundsoplysninger og nyeste praksis i Flygtningenævnet, vil kunne opnå den fornødne motivation for advokater til at gennemføre det videregående kursus.

På dette kursus bør deltagerne tilbydes yderligere undervisning i det juridiske indhold af flygtningebegrebet og herunder også de internationale aspekter af begrebet. Der bør endvidere drøftes forskellige mere komplicerede problemstillinger, herunder f.eks. forholdet mellem udlændingelovens S 7, stk. 3 og 4, i hvilken forbindelse der samtidig bør inddrages relevante sager til belysning af den nyeste praksis i nævnet.

Arbejdsgruppen finder endvidere, at kursisterne på det videregående kursus bør orienteres om eventuel ny praksis i den øvrige del af udlændingeloven, herunder f.eks. ny praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse jf. udlændingelovens S 9, stk. 2, nr. 2, el-

ler eventuel ny praksis vedrørende opholdstilladelse af særlige grunde eller vedrørende familiesammenføring. Derved får udlændingeretskursus, modul 3, videregående kursus, tillige karakter af ajourføringskursus.

3.3.3,4. Udlændingeretskursus. modul 4. aktualitetskursus:

Arbejdsgruppens medlemmer er enige om, at der bør etableres aktualitetskursus i udvalgte aktuelle emner som f.eks. behandlingen af større grupper af sager, der forventes behandlet i Flygtningenævnet indenfor den nærmeste fremtid, særlige problemstillinger i udlændingeloven eller eventuelle praksisændringer i nævnet.

Aktualitetskursusene kan ligeledes afholdes i Advokatsamfundets regi.

3.3.4. Kursusmateriale;

Kursusmateriale til udlændingeretskursusene kan sammensættes af det materiale, der allerede benyttes på Advokatsamfundets kurser, fra kursusmaterialet til Direktoratet for Udlændinges interne uddannelse, og - for så vidt angår den praktiske side af sagsbehandlingen ved Flygtningenævnet - af materiale fra Flygtningenævnets sekretariat.

Flygtningenævnets sekretariat bør i den forbindelse efter arbejdsgruppens opfattelse som ansvarlig myndighed forestå udarbejdelsen af sagsmaterialet til processpillet.

Som bilag 3 - 4 til rapporten er optaget udvalgte dele af Direktoratet for Udlændinges kursusmateriale samt Advokatsamfundets oversigt over kursusmateriale.

3.3.5. Varighed

Arbejdsgruppen finder, at varigheden af det nuværende kursustilbud på 7 timer er for begrænset til et

efterhånden så omfattende retsområde.

Arbejdsgruppen er i den forbindelse opmærksom på, at tilrettelæggelsen og varigheden af kurserne bør ske under hensyn til, at kurserne på den ene side vedrører et meget komplekst og omfattende retsområde, og på den anden side henvender sig til en målgruppe, der i forvejen har meget tidskrævende arbejdsdage.

Arbejdsgruppen finder på den baggrund, at uddannelseskurset i udlændingeret bør opdeles i moduler og foregå over to hele dage.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der afsættes 1 hel dag til modul 1 og 1 hel dag til modul 2.

For så vidt angår modul 3 og 4 er det arbejdsgruppens opfattelse, at disse kan afholdes som "gå-hjem" møder, hvilket vil sige efter arbejdstids ophør fra f.eks. kl. 15.00 til kl. 18.00.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at kurserne ikke skal afholdes i umiddelbar forlængelse af hinanden. Kurserne kan således efter arbejdsgruppens opfattelse afholdes adskilt af hinanden. Det undgås herved, at kursisterne skal på internatophold og dermed længere tids fravær fra deres arbejde.

Da varigheden af kurset imidlertid fortsat forekommer meget begrænset for et så omfattende pensum, bør der i forbindelse med accept af tilmelding til kursus automatisk udsendes alt kursusmateriale til gennemgang inden deltagelsen i kurset.

4. Sammenfatning og indstilling.

Arbejdsgruppen har i denne rapport drøftet en række spørgsmål omkring etableringen af kurser til efteruddannelse af advokater beskæftiget med flygtningenævns-sager.

I kapitel 2 er de eksisterende kurser hos Advokatsamfundet og Direktoratet for Udlændinge beskrevet.

Arbejdsgruppen har indhentet en udtalelse fra Flygtningenævnet vedrørende advokaternes rolle i Flygtningenævnet, jf. kapitel 3.2. Direktoratet for Udlændinges repræsentant er fremkommet med et bidrag, der ligeledes indgår i dette kapitel.

I kapitel 3.3, er der redegjort for arbejdsgruppens overvejelser vedrørende forbedringer af de eksisterende kurser.

Efter en samlet vurdering er det arbejdsgruppens indstilling, at der er behov for yderligere kurser i udlændingeret særlig rettet mod advokaternes virke i Flygtningenævnet. Arbejdsgruppen har i den forbindelse ladet kriterier som retssikkerhed og effektivisering af sagsgangene i Flygtningenævnet indgå i sine overvejelser.

For så vidt angår den praktiske tilrettelæggelse er det arbejdsgruppens indstilling, at kurserne fortsat kan tilrettelægges og afholdes af Advokaternes Serviceselskab.

Kursernes indhold bør udvides i forhold til de bestående kurser, hvilket især gør sig gældende for så vidt angår de praktiske spørgsmål i forbindelse med sagsbehandlingen før, under og efter behandlingen af en klage over Direktoratet for Udlændinges afgørelse vedrørende en konkret asylansøgning.

Arbejdsgruppen indstiller, at kurserne opdeles i 4 moduler, således at modul 1 og 2, der er en form for grundkurser, begge skal have en varighed af 1 hel dag. Modul 3 og 4, der er videregående kursus og aktualitetskursus, kan afholdes som "gå-hjem"- kurser.

Arbejdsgruppen har udarbejdet to detaljerede forslag til kursusplaner for udlændingeretskursus modul 1 og 2,

der vedlægges som bilag 1 og 2.

Arbejdsgruppen finder, at kurserne kan finansieres af kursisterne selv gennem indbetaling af kursusgebyr på samme måde, som man i dag betaler for lignende frivillige kurser.

BILAG
1-7

Bilag 1Forslag til kursusplan for udlændingeretskursus, modul 1.
grundleggende kursus.

- 09.00 - 10.00 : Indledning med gennemgang af kurset
Asylsagens behandling
- 10.00 - 12.00 : Asylretten i hovedtræk
Konventionsstatus, jf. udlændingelovens S 7, stk. 1
De facto-status, jf. udlændingelovens S 7, stk. 2
1. asyllands-reglen, jf. udlændingelovens S 7, stk. 3
Ambassadereglen, jf. udlændingelovens S 7, stk. 4
Princippet om non-refoulement, jf. udlændingelovens
§ 31.
- 12.00 - 13.00 : Frokost
- 13.00 - 16.00 : Flygtningenævnet
Sagens forberedelse, indbringelse, møde med ansøger,
advokatindlæg,
Nævnsmødet og procedure
Flygtningenævnets forretningsorden
Genoptagelse
Folketingets Ombudsmand
- 16.00 - 17.00 : Udlændingeloven i øvrigt
Familiesammenføring, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1
Humanitær opholdstilladelse, jf. udlændingelovens
§ 9, stk. 2, nr. 2
Opholdstilladelse af særlige grunde, jf. udlændinge-
lovens § 9, stk. 2, nr. 4
Kompetencefordeling, jf. udlændingelovens S 46
Opsættende virkning, jf. udlændingelovens S 33.
Indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 10, stk. 2

Efter kursus skrives interesserede kursister op på listen med hen-
syn til overværelse af møde i Flygtningenævnet.

Forslag til kursusplan for **udlændinaeretskursus, modul 2.**
grundlæggende kursus.

09.00 - 10.00 : Indledning med gennemgang af kurset
Flygtningenævnets sagsbehandling

10.00 - 11.00 : Indledning til procedurespil
Advokatens møde med klienten
Advokatindlæg

11.00 - 12.00 : Gruppearbejde - advokatindlæg

12.00 - 13.00 : Frokost

13.00 - 15.00 : Mundtlig nævnsbehandling
procedure

15.00 - 16.00 : Votering og diskussion i plenum

16.00 - 17.00 : Nyeste praksis i nævnet

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

Bilag 3

Indledning.

Denne vejledning har til formål at indføre nyansatte jurister i direktoratet i asylproceduren og den praktiske sagsbehandling og vil tillige kunne anvendes som arbejdsredskab i det daglige arbejde.

Det er tanken med rimelige tidsintervaller at ajourføre notatet, således at det hele tiden vil være i overensstemmelse med de aktuelle forhold.

1. Asvlbetingelser.

1.a. Lovgrundlaget.

Udlændingelovens § 7.

Stk. 1: Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Stk. 2: Efter ansøgning gives der endvidere opholdstilladelse til en udlænding, som ikke er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, men hvor det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke bør kræves, at udlændingen vender tilbage til sit hjemland.

Stk. 3: Opholdstilladelse kan nægtes, såfremt udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller på grund af længerevarende ophold, derboende nære slægtninge eller andre tilsvarende forhold har nærmere tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse.

Direktoratet for Udlændinge
Vejledning om behandling af asylsager

Flygtningekonventionen Artikel 1 A, definition af begrebet "flygtning".

Stk. 2: Udtrykket en flygtning skal anvendes på enhver person, der som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til - eller på grund af en sådan frygt, ikke ønsker - at søge dette lands beskyttelse, eller som ikke har nogen statsborgerret, og på grund af sådanne begivenheder befinder sig uden for det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt ikke ønsker - at vende tilbage dertil.

Flygtningekonventionen Artikel 1 F. undtagelsesbestemmelser.

Konventionens bestemmelse finder ikke anvendelse på den, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at han:

Stk. a har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de mellemfolkelige aftaler, som er indgået for at træffe forholdsregler herimod,

stk. b har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette,

stk. c har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger.

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

1.b. Konventionens betingelser for asyl.

Velbegrundet frygt for forfølgelse.

Ved vurderingen af, hvorvidt der foreligger frygt for forfølgelse, tages der i første række udgangspunkt i pågældendes forklaring, forfølgelsen skal være individuel. At frygten skal være velbegrundet betyder, at den skal støttes af objektive kendsgerninger, herunder direktoratets oplysninger om forholdene i det pågældende land.

Det er således som udgangspunkt ikke tilstrækkeligt til at begrunde asyl, at ansøgeren tror sig forfulgt (subjektiv frygt).

For så vidt angår bevisbyrden, påhviler det ansøgeren at godtgøre sin forklaring. Der stilles således krav om, at ansøgerens forklaring er sammenhængende og sandsynlig, og at den ikke strider mod kendte oplysninger, men myndighederne skal lade tvivlen komme ansøgeren til gode.

Ved forfølgelse forstås efter konventionen trussel.på liv eller frihed af de i konventionen nævnte grunde. Uden for dette begreb falder strafforfølgning for en borgerlig forbrydelse. Forfølgelsen skal som udgangspunkt udgå fra myndighedernes side. Forfølgelse, der udgår fra visse dele af en befolkning, vil således ligge udenfor konventionens område, medmindre sådanne handlinger fra en befolkningsgruppes side tolereres af myndighederne, eller hvis myndighederne afviser eller faktisk er ude af stand til at yde effektiv beskyttelse .

Asvirelevant forfølgelse, if. Artikel 1 A.

Den påberåbte forfølgelse skal være begrundet i de omstændigheder, der er nævnt i konventionen:

- race - tilhørsforhold til en etnisk gruppe

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

- nationalitet - tilhørsforhold til en etnisk gruppe eller en særlig sproggruppe
- særlig social gruppe - tilhørsforhold til en gruppe personer med ensartet baggrund, adfærd eller social status
- politiske anskuelser - frygt for forfølgelse på grund af politisk holdning
- religion

Sammenfatning.

Ved afgørelsen af spørgsmålet om asyl må der ud fra ovennævnte foretages en samlet vurdering af, om ansøgeren på grund af forhold, som er asylretligt relevante, ved en eventuel tilbagevenden til hjemlandet må antages at blive udsat for en konkret, individuel forfølgelse af en vis styrke eller risiko herfor.

1. c. De facto-status - udlændingelovens § 7, stk. 2.

Situationer, der falder ind under de facto begrebet.

Bestemmelsen omfatter personer, der ikke opfylder konventionens betingelser for at opnå asyl. Dette kan skyldes, at:

- forfølgelsen grunder sig i andre forhold end de af konventionen omfattede,
- ansøgeren ikke frygter forfølgelse, men frygter en sanktion fra myndighedernes side, som efter dansk

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

retstradition er ganske urimelig,

- at ansøgeren ikke har godtgjort, at konventionens betingelser er opfyldt.

Bestemmelsen omfatter bl.a.:

- republikflugt - dvs. udrejse uden tilladelse eller udeblivelse i længere tid end tilladt, når dette medfører en efter dansk opfattelse urimelig straf,
- unddragelse fra aktiv krigstjeneste - forudsætter at hjemlandet er krigsførende eller i borgerkrigslignende tilstand,
- grov chikane fra myndighedernes side, der har karakter af egentlig forfølgelse,
- forfølgelse på grund af deltagelse i oprør, borgerkrig o.lign., herunder tjeneste i militser
- asylansøgerens påstand om frygt for forfølgelse anses ikke i tilstrækkelig grad for sandsynliggjort, f.eks. ved betydelig bevisvivl (uden dog at falde ind under reglen om benefit of the doubts)
- betydelig subjektiv frygt - omfatter asylansøgere, der på grund af tortur eller lignende (f.eks. voldtægt under et fængselsophold) forøvet kort før udrejsen nærer en sådan frygt for forfølgelse, uden at denne
 - længere - antages at være objektivt begrundet.

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

1.d. Konsekvensstatus.

En asylansøger vil kunne meddeles asyl i Danmark på nærmere angivne betingelser på baggrund af sin tilknytning til en anden person, og uden at der foretages en individuel vurdering af den pågældendes asylgrundlag - såkaldt konsekvensstatus. Begrundelsen herfor er, at den pågældende ved en tilbagevenden til oprindelseslandet må antages at blive forfulgt på samme måde som hovedpersonen.

Ansøgninger om asyl efter reglerne om konsekvensstatus er egentlige ansøgninger om asyl, og udtrykket "konsekvensstatus" henviser alene til den særlige baggrund for ansøgningen.

De personer, der i givet fald vil kunne opnå en konsekvensstatus, er ægtefælle og børn til en anerkendt flygtning.

Opholdstilladelse meddeles ud fra en konkret vurdering.

I tilfælde, hvor ægtefællerne er af forskellig nationalitet, og hvor konsekvensstatus ikke kan anvendes, skal hensynet til familiens enhed, jfr. menneskerettighedskonventionens art. 8, tages med i overvejelserne.

Se nærmere om behandlingen af disse sager under bilag 52

I.e. 1. asyllandsprincippet.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 7, stk. 3, regulerer spørgsmålet om første asylland.

Internationalt anerkendes "første asyllandsprincippet", hvis nærmere indhold kan variere fra land til land, som begrundelse for at nægte asyl. Det har imidlertid hidtil ikke været muligt at nå frem til en internationalt set bindende regulering landene imellem.

§ 7, stk. 3, er udtryk for den danske opfattelse af, hvornår andre

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

lande end Danmark kan betragtes som første asylland. Bestemmelsen tilsigter at hjælpe den gruppe flygtninge, som på grund af landenes forskellige opfattelse af første asyllandsbegrebet ikke kan opnå tilstrækkelig beskyttelse nogetsteds, og som derfor er henvist til en illegal tilværelse, eller som sendes i kredsløb mellem forskellige lande ("refugees in orbit"). Bestemmelsen har derfor i forhold til tidligere klart begrænset mulighederne for at henvise en asylansøger til et andet land som første asylland.

For så vidt angår ordet "beskyttelse" fremgår det af Flygtningenævnets 1. beretning (1983 - 87) s 151, at nævnet i overensstemmelse med bemærkningerne i betænkningen til lovforslaget ikke anser det for tilstrækkelig "beskyttelse" i § 7, stk. 3's forstand, såfremt asylansøgeren vil risikere at blive henvist til en illegal tilværelse eller at blive sendt i kredsløb mellem forskellige lande. I så fald anser Flygtningenævnet ikke det pågældende land for første asylland.

For så vidt angår den nærmere rækkevidde af de forhold, som antages at begrunde en nærmere tilknytning til et land, nemlig "allerede har opnået beskyttelse i et andet land", "længerevarende ophold", "nære slægtninge" eller "andre tilsvarende forhold" og 1. asyllandsvurderingen i øvrigt henvises til den kommenterede udlændingelov s. 86, samt til Flygtningenævnets beretning 1989 - 1991, s. 40.

1.f. Særlige momenter, der påberåbes af asylansøgere.

1. Utilfredshed med de generelle tilstande i hjemlandet.

Utilfredshed med de generelle politiske og sociale tilstande i hjemlandet kan ikke i sig selv føre til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

2. Asylansøgerens helbredstilstand.

Et behov for lægebehandling, som ikke eller kun med dårlig prognose

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

kan ske i hjemlandet, kan ikke i sig selv begrunde meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

3. Private stridigheder i hjemlandet.

Private stridigheder i hjemlandet mellem ansøgeren og andre private borgere er uden asylretlig relevans uanset årsagen til og karakteren af disse stridigheder.

4. Borgerlig kriminalitet i hjemlandet.

Asylansøgere, der som motiv for deres asylansøgning henviser til, at de søger asyl for at undgå retsforfølgning i hjemlandet på grund af en borgerlig forbrydelse, er ikke omfattet af lovens § 7. Hvis ansøgeren samtidig er udsat for forfølgelse af en sådan karakter, at denne må anses for omfattet af udlændingelovens § 7, må det vurderes, om asylansøgningen kan afslås under henvisning til en af undtagelsesbestemmelserne i konventionens Artikel 1 F, der tillige finder anvendelse på personer, der er omfattet af de facto begrebet.

Hvis en person i hjemlandet anklages eller straffes for en politisk forbrydelse, må der sondres mellem tilfælde, hvor sanktionen alene knytter sig til ansøgerens politiske holdning, og tilfælde, hvor den knytter sig til politisk motiverede strafbare handlinger fra ansøgerens side. Såfremt der strafforfølges for en strafbar handling, der er begået ud fra politiske motiver, og den forventede straf er i overensstemmelse med den normale straf i hjemlandet for sådanne strafbare handlinger, vil en frygt for straf ikke i sig selv føre til, at ansøgeren anerkendes efter udlændingelovens § 7.

5. Forfølgelse af asylansøgerens familie.

Et centralt punkt i vurderingen af, om betingelserne for at opnå asyl er opfyldt, er, at det skal være asylansøgeren selv, der må forventes udsat for forfølgelse. Det forhold, at medlemmer af ansøgerens familie er udsat for forfølgelse, kan således ikke i sig selv

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

føre til meddelelse af asyl. Det må vurderes, om forfølgelsen af medlemmer af ansøgerens familie indicerer, at ansøgeren risikerer forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet.

6. Forestående militærtjeneste i hjemlandet.

Asylansøgere, der udrejser af hjemlandet for at undgå indkaldelse til militærtjeneste med henblik på deltagelse i aktiv krigstjeneste, meddeles som udgangspunkt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2. Det samme gælder personer, der udrejser efter at være deserteret fra aktiv krigstjeneste, såfremt straffen herfor må anses som urimelig i forhold til dansk retstradition.

Ansøgere, der udrejser for at undgå indkaldelse til militærtjeneste, der er led i en almindelig værnepligtsordning i et ikke-krigsførende land, anses efter praksis ikke for omfattet af udlændingelovens § 7, medmindre den pågældende ved tilbagesendelse risikerer en uforholdsmæssig høj straf eller kan påberåbe sig samvittighedsgrunde, f.eks. på grund af sin religiøse overbevisning.

7. Diskrimination/Chikane.

Det, at en asylansøger tilhører en bestemt etnisk gruppe og derfor føler sig generelt diskrimineret eller chikaneret, er ikke umiddelbart omfattet af udlændingelovens § 7. Diskriminationen eller chikane skal være konkret og individuel og af en vis styrke.

8. Varigheden af fraværet fra hjemlandet.

Varigheden af fraværet fra hjemlandet tillægges som udgangspunkt ikke betydning ved vurderingen af en asylansøgning. Det vurderes dog konkret, om varigheden af fraværet fra hjemlandet sammenholdt med andre asylrelevante forhold må antages at føre til, at ansøgeren ved en tilbagevenden til hjemlandet vil risikere asylrelevant forfølgelse.

Direktoratet for Udlændinge
Vejledning om behandling af asylsager

9. Forholdene omkring udrejsen, herunder pasforhold.

Som udgangspunkt vil det forhold, at ansøgeren kort før sin udrejse på normal vis har fået udstedt pas og efterfølgende er udrejst legalt, tale imod, at vedkommende skulle være efterlyst i hjemlandet. Dette må dog sammenholdes med de foreliggende baggrundsoplysninger vedrørende pasudstedelse og udrejsekontrol i ansøgerens hjemland.

Det forhold, at ansøgeren er udrejst illegalt af hjemlandet, kan sammenholdt med andre asylrelevante forhold føre til, at ansøgeren ved en tilbagevenden til hjemlandet må antages at risikere asylrelevant forfølgelse, hvorfor betingelserne for meddelelse af asyl kan være til stede.

Det forhold, at ansøgeren ikke er i besiddelse af pas, er ikke til hinder for, at pågældende sendes tilbage til hjemlandet.

10. Skabelse af efterfølgende asylgrundlag - "sur place" betragtninger.

Det forhold, at asylansøgeren efter udrejsen af hjemlandet er trådt offentligt frem i aviser eller i fjernsyn med angivelse af eget navn og har udtalt sig kritisk om de politiske forhold i hjemlandet, tillægges som udgangspunkt ikke betydning, såfremt ansøgerens handlinger må anses for et bevidst forsøg på at skabe et asylgrundlag.

Hvor ansøgeren er blevet presset til at stå offentligt frem eller ved en tilfældighed er blevet fotograferet, vil disse forhold kunne indgå i en samlet vurdering af ansøgerens asylgrundlag.

11. Registreret som flygtning under UNHCR's mandat.

Det forhold, at ansøgeren dokumenterer, at han er anerkendt som flygtning af UNHCR, binder ikke direktoratet til at anerkende ansøgeren som flygtning. Pågældendes ansøgning underkastes således en konkret vurdering. Såfremt pågældende anses som omfattet af udlæn-

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om **behandling af** asylsager

dingelovens § 7, anerkendes pågældende dog som udgangspunkt som konventionsflygtning.

12. Internal flight alternative.

Det forhold, at en asylansøger er særligt udsat for risiko for forfølgelse i en vis del af sit hjemland, udelukker ikke, at direktoratet på nærmere angivne vilkår vil kunne henvise den pågældende til at tage ophold i en anden del af hjemlandet, såfremt man ikke finder, at den pågældende vil risikere forfølgelse i netop den del af landet.

Som eksempel kan henvises til praksis vedrørende irakiske statsborgere - vedlagt som bilag 46.

13. Konklusion.

For så vidt angår spørgsmålet om statusvalg, gælder det, at kerneområdet for konventionsstatus i praksis er de tilfælde, hvor asylansøgeren angiver at have haft politiske aktiviteter, og det samtidig må lægges til grund, at ansøgeren har været eller vil blive udsat for egentlig forfølgelse på denne baggrund.

2, Ansøgningens indgivelse.

Når en person henvender sig til de danske myndigheder - uanset om det er i Kastrup Lufthavn, på landegrænserne eller inde i landet - for at søge om asyl, foretager politiet en undersøgelse af pågældendes rejserute, herunder navnlig indrejsen i Danmark.

På baggrund af de oplysninger, der herved fremkommer, træffer direktoratet afgørelse om, hvorvidt pågældende skal afvises/udvises i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 2, eller hvorvidt pågældende skal tillades indrejse i Danmark (normalprocedure).

Såfremt den pågældende afvises eller udvises, realitetsbehandles

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

Det bemærkes i den forbindelse, at der ved lov nr. 382 af 2. juni 1995 om ændring af udll. er indsat et stk. 2 i § 54, hvorefter "Flygtningenævnets formand eller en af næstformændene (kan) beslutte, at der ikke (under nævnets behandling af en klage) kan fremlægges dokumenter eller andre bevismidler, som kunne være fremlagt under direktoratets behandling af sagen."

Ansøgeren og tolken skriver herefter under på, at ansøgeren bekræfter at have forstået betydningen af ovenstående.

Afhøringen afsluttes altid med, at tolken gennemgår hele forklaringen med asylansøgeren. Rettelser anføres, og asylansøgeren opfordres til at skrive rapporten under. Tolken og polititjenestemanden skriver ligeledes rapporten under.

Efter endt afhøring kontrolleres det af Den Centrale Politiafdeling, at sagen er blevet tilstrækkeligt oplyst. Herefter sendes sagen til det relevante ressortkontor i Direktoratet for Udlændinge med henblik på sagsbehandling. Ansøgeren underrettes skriftligt om, at sagen er sendt fra politiet til direktoratet.

Når bortses fra de særlige procedurer i forbindelse med behandlingen af de åbenbare tilladelser, jf. punkt 5, og de åbenbart-grundløse ansøgninger, jf. punkt 7, overgår asylsagen på dette tidspunkt fra politiets regi til direktoratet, der først herefter kan påbegynde den egentlige asylsagsbehandling.

7. Åbenbart Grundløs-proceduren (udlændingelovens § 53 a, stk. 3).

I sager, hvor ansøgningen i visitationsfasen anses for åbenbart grundløs, er det næste skridt, at ansøgeren indkaldes til et interview med en repræsentant for direktoratet. Dette gælder, uanset om visitationen er udført af en fuldmægtig i direktoratet eller af Den centrale Politiafdeling, jf. ovenfor under punkt 5. Det er direktoratets jurister i Sandholm, der afholder disse samtaler, som finder sted i Sandholm.

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

Samtalerne foretages altid ved anvendelse af tolk.

Frihedsberøvede asylansøgere interviewes dog typisk i det fængsel eller arresthus, hvor pågældende er indsat.

Udebliver ansøgeren fra samtalen, vil direktoratet, hvis vedkommende ikke har lovligt forfald, straks anmode politiet om at frihedsberøve den pågældende ("sætte på spærrekort") med henblik på gennemførelse af interviewet. Hvis det derimod oplyses, at ansøgeren har haft lovligt forfald, f. eks. fordi vedkommende ikke har fået indkaldelsen til samtalen eller har været syg og har givet besked herom, indkaldes vedkommende til en ny samtale.

Formålet med interviewet er, at asylansøgeren kan få lejlighed til at uddybe sit asylmotiv, således at direktoratet kan tage stilling til, om ansøgningen fortsat kan anses for åbenbart grundløs.

Ansøgeren bliver i starten af samtalen spurgt, om han/hun ønsker at få kopi af referatet af samtalen udleveret. Da ansøgeren ikke anmodes om at underskrive referatet, gennemgås samtalerreferatet ikke med ansøgeren.

Efter interviewets afslutning tager direktoratet stilling til, om ansøgningen fortsat må anses for åbenbart grundløs.

Ved afgørelsen af, om ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, gælder følgende vejledende momenter, som kan indgå i vurderingen:

1. Sager vedrørende asylansøgere fra lande, der ikke kan anses for "flygtningeproducerende".
2. Sager, hvor ansøgerne, efter at være blevet meddelt afslag på asyl, påny indrejser inden for samme år og søger om asyl.
3. Sager, hvor der ifølge ansøgerens egen forklaring ikke er noget

Direktoratet for Udlændinge
Vejledning om behandling af asylsager

relevant asylmotiv.

4. Sager, hvor asylmotivet må anses for utroværdigt i lyset af konkrete eller generelle baggrundsoplysninger, skiftende forklaringer eller manglende legitimationspapirer eller rejседokumenter.
5. Sager, hvori der kan henvises til praksis i Flygtningenævnet, herunder også sager, hvor der først under sagsbehandlingen, men før der er meddelt afslag på asyl med klageadgang til Flygtningenævnet, sker en afklaring af Flygtningenævnets praksis. En sag vil således kunne afgøres i åbenbart grundløs proceduren, uanset at der er gået nogen tid, siden ansøgningen blev indgivet, og uanset at sagen eventuelt ikke oprindeligt er blevet betragtet som åbenbart grundløs.
6. Sager, hvor ansøgerens adfærd her i landet indicerer, at asylansøgningen er indgivet uden reelt grundlag, f.eks. efter en konkret vurdering i tilfælde, hvor asylansøgningen først indgives efter længere tids ophold her i landet, eller i tilfælde, hvor asylansøgningen først fremsættes i forbindelse med, at vedkommende i anden anledning kommer i kontakt med politiet. I denne gruppe falder bl.a. personer, som sigtes for et kriminelt forhold, og personer, som indgiver asylansøgning under afsoning af en dom for et kriminelt forhold.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er besluttet at prioritere sagsbehandlingen af åbenbart grundløse asylansøgninger fra personer, der begår kriminalitet under opholdet eller forårsager uro på asylcentre, hvilket for tiden især vil være relevant over for visse personer fra Estland, Letland, Litauen, Rusland, Polen, Tjekkiet, Slovakiet, Ungarn, Rumænien, og Bulgarien. Disse sager behandles i en særlig hasteprocedure.

Også sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere behandles forlods, ligesom sager vedrørende østeuropæere, herunder baltere og russere, i det hele taget søges behandlet hurtigst muligt.

Direktoratet for Udlændinge
Vejledning om behandling af asylsager

Er der ved interviewet fremkommet oplysninger, som medfører, at ansøgningen ikke længere kan anses for åbenbart grundløs, overgår sagen til sædvanlig procedure enten i form af en supplerende politiafhøring, jf. pkt. 6, eller sagen sendes direkte til det relevante ressortkontor til videre ekspedition, jf. punkt 8.

Samtidig underrettes ansøgeren om, at der ikke på det foreliggende grundlag kan træffes afgørelse i sagen.

Hvis ansøgningen efter interviewet efter direktoratets opfattelse fortsat må anses for åbenbart grundløs, formulerer direktoratet en begrundet indstilling herom til Dansk Flygtningehjælp. Indstillingen indføres i samtaleskemaet, men formuleres efter at ansøgeren har fået kopi af samtalereferatet. Dette medfører, at ansøgeren ikke af direktoratet på dette tidspunkt gøres bekendt med indstillingen.

Direktoratet forelægger herefter sagen - med den begrundede indstilling vedrørende direktoratets opfattelse af sagen - for Dansk Flygtningehjælp.

Herefter indkalder Dansk Flygtningehjælp den pågældende til en samtale. Flygtningehjælpens samtaler afholdes typisk i flygtningehjælpens centrale kontor i Borgergade.

Er flygtningehjælpen enig i, at ansøgningen er åbenbart grundløs, udfærdiges et begrundet afslag til ansøgeren, som sendes til forkyndelse hos politiet. Udrejsefristen fastsættes som regel til straks.

Er flygtningehjælpen ikke enig i direktoratets vurdering af ansøgningen som åbenbart grundløs, foretages den afsluttende behandling som oftest i Sandholm, således at der meddeles den pågældende afslag på asyl - evt. med en tilkendegivelse om, at direktoratet anser sagen for åbenbart grundløs, men i øvrigt efter retningslinierne for sager i sædvanlig procedure.

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

Såfremt direktoratet vurderer, at der evt. skal meddeles asyl, oversendes sagen til videre ekspedition i ressortkontoret i Ryesgade.

Åbenbart-grundløse-afslag forkyndes for ansøgeren ved politiets foranstaltning.

Efter den ny § 28, stk. 3 kan en udlænding, der meddeles afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, afvises i indtil 3 måneder fra indrejsen, uanset bestemmelserne i § 28, stk. 1. Bestemmelsen, der træder i kraft den 1. september 1995, gælder også i tilfælde, hvor den pågældende er indrejst på et visum, hvis gyldighedsperiode endnu ikke er udløbet eller, hvor pågældende som visumfri endnu ikke har haft 3 måneders ophold her i landet.

Indtil ikrafttrædelsen af den ny § 28, stk. 3, vil der alene kunne ske afvisning i forbindelse med afslag på asylansøgningen i medfør af udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 2/4, d.v.s. i de tilfælde, hvor ansøgeren ikke har tilstrækkelige midler til at finansiere sit eget ophold og/eller ikke var i besiddelse af fornødent pas/visum ved indrejsen, og hvor afgørelsen træffes inden for 3 måneder fra indrejsen.

Direktoratet fremsender kvartalsvise indberetninger til Flygtningekommisionen om afgørelser, som ikke har kunnet indbringes for nævnet, fordi direktoratet har truffet bestemmelse herom efter reglen i udlændingelovens § 53 a, jf. herved lovens § 53 b.

8. Sagsbehandling - sædvanlig procedure (udlændingelovens § 53 a. stk. 1),

- at træffe afgørelse i sagen, evt. efter yderligere sagsbehandlingsskridt

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

Når sagen er registreret som modtaget fra politiet i direktoratets journal, fordeles sagen til kontorets asylsektion, der tager stilling til sagens videre behandling.

Sagen gennemlæses nøje, ligesom det konstateres, at alle sagens bilag er indbilageret i datoorden på omslagets s. 2.

De generelle baggrundsoplysninger vedrørende forholdene i det pågældende land sammenholdes med den konkrete ansøgning, ligesom asylmotivet vurderes i forhold til praksis.

I de enkelte kontorer findes mapper, indeholdende baggrundsmateriale vedrørende de lande, der hører under det pågældende kontor. Herudover er informations/dokumentationsafdelingen i besiddelse af alt baggrundsmateriale og ansvarlige for indhentelse af evt. yderligere materiale. Det må under alle omstændigheder anbefales, at dokumentationsafdelingen konsulteres, hvor praksis ikke er entydig.

Er sagens omstændigheder herefter af en sådan karakter, at der ikke kan træffes afgørelse på det foreliggende grundlag, iværksættes nødvendige yderligere sagsbehandlingsskridt.

Af typiske sagsbehandlingsskridt på dette stadie kan nævnes

- oversættelse af skriftlig henvendelse fra ansøgeren på pågældendes modersmål
- indhentelse af yderligere baggrundsoplysninger fra Udenrigsministeriet - sker i så fald i samarbejde med dokumentationsafdelingen, der får sagen overdraget og foretager høringen af Udenrigsministeriet
- vurdering af nye dokumenter, som ansøgeren indsender, herunder forelæggelse af dokumenter til ægthedsvurdering i Udenrigsministeriet - sker ligeledes i samarbejde med dokumentationsafdelingen som ovenfor

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

- vurdering af dokumenter hos Rigspolitechefens tekniske afdeling
 - sker på sagsbehandlerens initiativ
- genafhøring over et nærmere fastlagt tema, f.eks. hvor ansøgeren under det tidligere sagsforløb har afgivet indbyrdes modstridende forklaringer eller, hvor der for direktoratet foreligger oplysninger, som efter forvaltningslovens partshøringsregler skal forelægges for ansøgeren, f.eks. efter en konkret høring af Udenrigsministeriet, eller hvor en ægthedsvurdering er gået ansøgeren imod. Sagen sendes i så fald til genafhøring hos Den Centrale Politiafdeling i Sandholm. Såfremt asylansøgeren på dette tidspunkt har en advokat, skal denne have mulighed for at fremkomme med en udtalelse inden 14 dage. Fristerne fremgår af meddelelse nr. 4 i 1992 vedrørende Flygtninge.
- iværksættelse af torturundersøgelse ved et retsmedicinsk institut
 - se nærmere herom bilag 53

I visse tilfælde sættes sagens behandling i bero, indtil Flygtningesnævnet har truffet afgørelse i lignende sager, som er indbragt for nævnet.

Sagen kan ligeledes sættes i bero på modtagelse af generelle baggrundsoplysninger fra Udenrigsministeriet.

Når sagen afsluttes med, at ansøgeren **meddeles asyl**, udfærdiges skrivelse herom til den pågældende. Samtidig udfærdiges det såkaldte overgivelsesbrev, hvorved den pågældende overgives til Dansk Flygtningehjælp med henblik på integration. Endelig udstedes der **opholdskort og pas**, efter at der er modtaget ansøgning herom via Dansk Flygtningehjælp.

Træffes der afgørelse om, at **asylansøgningen afslås**, indbringer direktoratet samtidig hermed afgørelsen for Flygtningesnævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2.

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

Direktoratet bestemmer endvidere i medfør af udlændingelovens § 32 a, at ansøgeren vil kunne udsendes til hjemlandet ved politiets foranstaltning, idet man ikke finder, at der foreligger oplysninger af en sådan karakter, at udsendelse ikke kan ske, jf. udlændingelovens § 31.

Ansøgeren oplyses endvidere om, at pågældende har mulighed for at få en advokat beskikket af Flygtningenævnet, samt ret til at få aktindsigt i Flygtningenævnets materiale.

Endelig tilkendegives det, at ansøgeren har ret til at forblive i landet, indtil Flygtningenævnets afgørelse foreligger, jf. § 53 a, stk. 2. Asylansøgerens ophold her i landet, indtil der er truffet endelig afgørelse i sagen, betegnes som processuelt og er således lovligt.

Ansøgeren kan på ethvert tidspunkt frafalde sin ansøgning om asyl i Danmark. Det vil herefter påhvile pågældende at udrejse straks, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1, medmindre pågældende samtidig har indgivet ansøgning om opholdstilladelse på andet grundlag eller allerede har en sådan opholdstilladelse.

Den helt konkrete sagsbehandling med oplysning om afgørelses- og sagsskridtskoder samt standardskrivelser omtales under punkt 15.

9. Underretnina til ansøger om afslag.

Hovedreglen er, at ansøger underrettes om afslaget ved en skrivelse fra direktoratet på såvel dansk som pågældendes eget sprog eller et andet sprog pågældende forstår. Undtagelsesvis foretages der forkyndelse ved politiets foranstaltning, såfremt ansøgeren er analfabet.

I de tilfælde, hvor afgørelsen skal forkyndes for ansøgeren, sendes sagen til Den centrale Politiafdeling eller - når ansøgeren opholder sig uden for politikreds 1-9 - til politimesteren i den politikreds,

Direktoratet for Udlændinge
 Vejledning om behandling af asylsager

11. Uledsagede mindreårige asylansøgere.

Ved en "uledsaget mindreårig asylansøger" forstås som udgangspunkt en mindreårig, der indrejser uden ledsagelse af sine forældre eller andre myndige. Afgørelsen om, hvorvidt et barn skal anses for uledsaget, må dog træffes på grundlag af en konkret vurdering af barnets personlige forhold, herunder navnlig af barnets tilknytning til ledsageren.

Ansøgninger om opholdstilladelse fra uledsagede mindreårige behandles enten i den sædvanlige asylprocedure eller efter den særlige praksis, hvorefter der kan meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4 - "hvis ganske særlige grunde i øvrigt taler derfor".

Behandling efter den særlige praksis anvendes i tilfælde, hvor yngre uledsagede børn - typisk børn under 15 år - har søgt asyl, men hvor direktoratet på baggrund af den mindreåriges alder sammenholdt med den pågældendes udvikling og modenhed skønner, at der ikke med rimelighed vil kunne gennemføres en sædvanlig asylretlig vurdering af sagen. I disse tilfælde meddeles de pågældende sædvanligvis i stedet i løbet af kort tid opholdstilladelse (med henblik på varigt ophold) i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, og overgives til Dansk Flygtningehjælp på samme vilkår, som hvis der var meddelt tiladelse i medfør af udlændingelovens § 7.

En normal (sædvanlig) behandling af asylsagen gennemføres i tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering må antages, at den mindreårige er så moden, at det må anses for ubetænkeligt at lade den pågældende gennemgå en asylretlig procedure og vurdering.

Det vil ofte være tilfældet, hvor barnet er over 15 år, men det kan også under særlige omstændigheder være tilfældet med børn under denne alder. Spørgsmålet afgøres konkret i de enkelte tilfælde, men i almindelighed vil asylansøgere i 16-17 års alderen gennemgå en sædvanlig asylretlig procedure og vurdering. Det er alderen på indrej-

Direktoratet for Udlændinge

Vejledning om behandling af asylsager

setidspunktet, der er afgørende. Det har ingen betydning, at en asylansøger fylder 18 år, mens ansøgningen om opholdstilladelse er under behandling.

Denne fremgangsmåde tjener til at sikre, at de mindreårige, der opfylder betingelserne for tildeling af asyl, formelt anerkendes som flygtninge og opnår opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

For så vidt angår de uledsagede asylansøgere under 18 år, som meddeles afslag på asyl, skal der ex officio tages stilling til spørgsmålet om evt. opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4. Dette sker, når der er truffet endelig afgørelse i asylsagen.

Der henvises i det hele til meddelelse nr. 9/1993 af 13.07.1993 fra direktoratet i Sandholm med bilag, herunder beretning af 16.03.1993 over forslag til ændring af udlændingeloven fsv. angår opholdstilladelse til mindreårige udlændinge, eksempel på afslag, hvori der både er taget stilling til asylspørgsmålet og spørgsmålet om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4 (gammel praksis), forkyndelsesskrivelse til politimesteren, forkyndelsesblanket, underretning til Dansk Flygtningehjælp samt visitationsskema.

Endvidere henvises til meddelelse nr. 11/1993 af 23.07.1993 fra direktoratet i Sandholm ved visitation af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere.-

De to meddelelser med bilag er vedlagt som bilag 7 og 8.

Såfremt der er forhold, der indicerer, at en mindreårig er over 18 år, vil det kunne komme på tale at foretage en tandstatus og håndrodsundersøgelse til forelæggelse for Retslægerådet med henblik på fastlæggelse af korrekt alder.

Direktoratet for Udlændinge
Vejledning om behandling af asylsager

12. Flygtningenævnet.

Direktoratets afslag på en ansøgning efter udlændingelovens § 7 anses (bortset fra afslag i åbenbart grundløs-proceduren uden klageadgang) for paklaget til Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk.2. Klagen har opsættende virkning.

Udlændingelovens § 53, der omhandler Flygtningenævnets sammensætning, er ved lov nr. 382 af 14. juni 1995 blevet ændret, således at der fremover ved nævnets behandling af en sag foruden formanden eller en af næstformændene medvirker 4 medlemmer, hvoraf 1 medlem er udpeget af indenrigsministeren, 1 medlem er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, 1 medlem er beskikket efter indstilling fra Advokatrådet og et medlem er beskikket efter indstilling fra udenrigsministeren.

Nævnets formand eller en af næstformændene vil i et vist omfang kunne træffe afgørelse på egen hånd - f.eks. i genoptagelsessager.

Ændringen træder i kraft den 1. september 1995.

I forbindelse med påklagen af direktoratets afslag til Flygtningenævnet, kan der beskikkes en advokat for udlændingen, medmindre denne selv har antaget en sådan, jf. udlændingelovens § 55.

Nævnet kan efter § 55, stk.2 nægte at beskikke den advokat, ansøgeren ønsker beskikket, såfremt det af hensyn til sagens fremme er uforvarsligt.

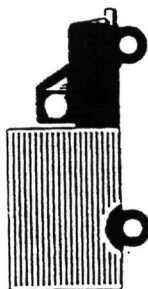
Nævnet træffer afgørelse ved almindeligt flertal. Normalt får asylansøgeren straks besked om resultatet og får udleveret nævnets skriftlige begrundelse for afgørelsen.

Nævnets afgørelse er endelig, og såfremt direktoratets afslag stadfæstes, må asylansøgeren forlade Danmark, medmindre han eller hun kan få opholdstilladelse på andet grundlag.

Asylproceduren.

1

Asylansøgeren kommer til landet.



2

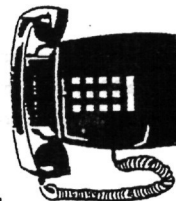
Asylansøgeren retter henvendelse til politiet og anmoder om asyl.



4 Asylansøgeren afvises efter udl. § 48, stk. 2. og udsendes af landet.

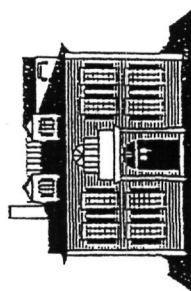


3 Politiet retter henvendelse til direktoratet, med henblik på, at der træffes afgørelse om, hvorvidt asylansøgeren skal have tilladelse til at indrejse i landet og opholde sig her under asylsagens behandling eller om pågældende skal afvises efter udl. § 48, stk. 2

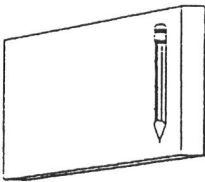


5

Asylansøgeren bringes til Sankt Holm med henblik på registrering af personlige data, rejserute og asylmotiv.



7 Asylansøgeren udfylder et skema, hvor han på sit eget sprog forklarer baggrunden for asylansøgningen.



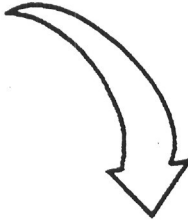
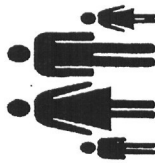
En, ... ist fra direktoratets afdeling i Sandholm visiterer sagen og udformer et afhøringsstema samt vurderer om sagen skal behandles i AG-proceduren.



8

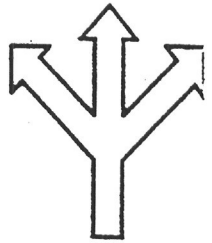
Såfremt asylansøgningen betragtes som åbenbar grundløs får ansøgeren mulighed for at uddybe baggrunden for sin asylansøgning ved en samtale med en jurist fra direktoratet. Mener juristen at sagen fortsat er egnet til at blive behandlet som åbenbar grundløs, fremsendes sagen til Dansk Flygtningehjælp med en indstilling. Efter en personlige samtale med ansøgeren meddeler Dansk Flygtningehjælpen, hvorvidt man er enig i direktoratets afgørelsen.

9 Asylansøgeren afhøres af politiet og sagen sendes herefter til et ekspeditionskontor til afgørelse.



Såfremt Dansk Flygtningehjælp tillæder direktoratets afgørelse meddeles ansøgeren afslag på asyl uden klageadgang til Flygtninge-nævnet og pålægges at udrejse af landet.

10 Juristen vurderer om de fornødne oplysninger foreligger.



11 Hvis der mangler oplysninger i sagen kan juristen:



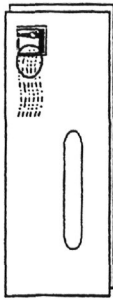
Søge oplysninger i dokumentationsafd. eller via Udenrigsministeriet.



Anmode om at der foretages tekniske undersøgelser af dokumenter eller lægeundersøgelse af ansøgeren.

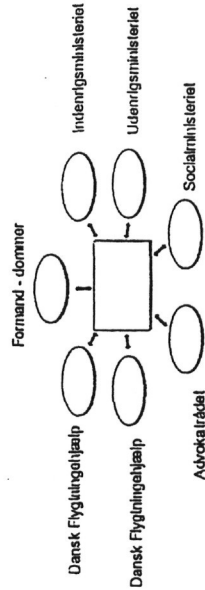
Anmode politiet om at foretage en genafhøring af ansøgeren vedrørende særlige punkter i pånæld-

12 Træffer direktoratet afgørelse om, at der skal meddeles ansøgeren asyl, får ansøgeren brev herom og Dansk Flygtningehjælp sørger for den videre integrationsproces.

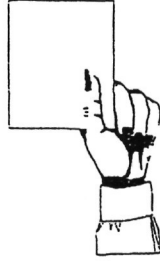


Giver direktoratet afslag på asyl, får ansøgeren meddelelse om afgørelsen via politiet.

13 Direktoratets afgørelse kan påklages til Flygtningesnævnet, der består af 7 medlemmer. Flygtningesnævnet træffer afgørelse efter at ansøgeren bistået af en advokat har haft lejlighed til at præsentere sin sag mundtligt. Ved nævnets møde er direktoratet repræsenteret ved en fuldmægtig, der kan stille spørgsmål til ansøgeren og fremfører direktoratets argumenter for Flygtningesnævnet.



14 Flygtningesnævnet omgør direktoratets afgørelse og meddeler mundtligt ansøgeren dette. Direktoratet udformer herefter brev til ansøgeren og Dansk Flygtningehjælp vedrørende den meddelte opholdstilladelse.



15 Stadfæster nævnet direktoratets afgørelse pålægges det ansøgeren at udrejse af landet. Udrejser ansøgeren ikke frivilligt kan pågældende udsendes ved politiets foranstaltning.



EN ASYLANSØGERS VEJ Gennem SYSTEMET

Ankomst

1. Mangler asylansøgeren de fornødne rejsepapirer, tager Direktoratet for Udlændinge stilling til, om asylansøgeren skal afvises. Afvisning kan kun ske til sikre lande.

Afvisning

- A. Afvisningsbeslutningen forkyndes og asylansøgeren vejledes.
- B. En afgørelse om afvisning kan pådømmes af Justitsministeriet, men pådømmelse har ikke opsættende virkning.
- C. Hvis asylansøgeren afvises, vil den pågældende blive udsendt hurtigst muligt.
- D. Ansøgningen om asyl i Danmark kan indgives til en dansk repræsentation i udlændet.

Indrejse og indkvartering

2. Asylansøgere, der ikke afvises overføres til Sandholm, afhøres kort af politiet og indkvarteres hos Dansk Røde Kors. Dog mulighed for privat indkvartering.
3. Audiovisuel asylvejledning og derefter skriftlig redegørelse i skemaform med særlig henblik på oplysning om asylgrundlaget.
4. Direktoratet for Udlændinge afgør, om sagen er tilstrækkeligt oplyst, eller om ansøgeren skal spørges nærmere ud, enten fordi der er uklare punkter, eller fordi ansøgningen forekommer åbenbart grundløs.

Åbenbart grundløs

- a. Uddybende samtale i direktoratet.
- b. Hvis ansøgningen fortsat skønnes åbenbart grundløs, går sagen til Dansk Flygtningehjælp.
- c. Er Dansk Flygtningehjælp enig, får ansøgeren afslag uden klageadgang. Er Dansk Flygtningehjælp ikke enig, kan et afslag indbringes for Flygtningesnævnet, jf. pkt. 10.
- d. Et inappellabelt afslag afskærer ikke asylansøgeren fra at søge opholdstilladelse af humanitære grunde, jf. pkt. 14 og klage til Folketingets Ombudsmand, jf. pkt. 15.

Normalprocedure

5. Direktoratet meddeler asyl på det foreliggende grundlag, se pkt. 9, eller anmoder politiet om at afhøre asylansøgeren nærmere.
6. Politirapport til direktoratet.
7. Direktoratet vurderer, om der kræves yderligere oplysninger for at afgøre sagen.
8. Direktoratet træffer afgørelse: asyl eller afslag.
9. Hvis asylansøgeren får asyl, overgives pågældende til Dansk Flygtningehjælp til integration.

Afslag

10. Hvis asylansøgeren får afslag, kan sagen indbringes for Flygtningesnævnet.
11. Asylansøgeren får beskikket en advokat.
12. Møde i Flygtningesnævnet. Almindeligvis adgang til at forelægge sagen mundtligt.
13. Flygtningesnævnet kan fastholde afgørelsen eller ændre denne, og meddele asyl, jf. pkt. 9.

Humanitær opholdstilladelse

14. Ansøgning om opholdstilladelse af humanitære grunde kan indgives til Justitsministeriet, der træffer afgørelse herom.
15. Såvel afslag på asyl som afslag på opholdstilladelse af humanitære grunde kan indbringes for Folketingets Ombudsmand.

Notat om konsekvensstatus

Definition: Meddelelse af asyl til asylansøger på baggrund af ansøgerens tilknytning til anden person, der anerkendes - eller allerede er anerkendt - som flygtning. Meddelelsen af konsekvensstatus sker uden individuel vurdering af ansøgerens asylgrundlag.

Begrundelse: Konsekvensstatus er fastlagt i direktoratets og Flygtningenævnets praksis, og er baseret på en forudsætning om, at ansøgeren som følge af sin tilknytning til hovedpersonen må antages at have samme behov for beskyttelse som denne.

Persongruppe: Ægtefælle /samlevere og eventuelle mindreårige børn.

Betingelser:

1. Ægtefæller

Der henvises særligt til Flygtningenævnets beretning 1987-89, p. 30-32 og beretning 1991-94. p. 25-28 (bilag 1 og 2).

Såfremt "hovedpersonen" opfylder betingelserne i udlændingelovens § 7, stk. 1 eller stk. 2, kan den ansagende ægtefælle meddeles samme status som "hovedpersonen, hvis ægtefællerne er

- a) af samme nationalitet
- b) indrejst samtidig
- c) gift forud for - eller senest ved - indreisen

ad a) Dette punkt kan ifølge nuværende praksis kun fraviges, hvor den ene ægtefælle er libanesisk statsborger, og den anden ægtefælle er statsløs palæstinenser.

Er ægtefællerne iøvrigt af forskellig nationalitet, skal ansøgerens forhold undergives sædvanlig og individuel vurdering. Det skal i denne sammenhæng særlig bemærkes, at såfremt den ene af disse ægtefæller opfylder betingelserne for F-status, og den anden ægtefælle opfylder betingelserne for meddelelse af K-status, vil begge ægtefæller skulle meddeles K-status.

ad b) Er ægtefællerne ikke indrejst samtidig, kan senest indrejste ægtefælle alligevel meddeles konsekvensstatus, såfremt denne indrejse sker senest 1 1/2 år efter første ægtefælles indrejse og såfremt ansøgning om asyl indgives senest 3 måneder efter ansøgerens egen indrejse.

Ovennævnte forudsætter dog, at forholdene i hjemlandet fortsat er af en sådan karakter, at hjemlandet kan betegnes som asylproducerende, ligesom det forudsættes, at senest indrejste ægtefælle ikke må have opholdt sig problemfrit i hjemlandet udover et ganske kortvarigt tidsrum siden første ægtefælles udrejse fra hjemlandet.

I vurderingen indgår tillige baggrunden for, at ægtefællerne ikke er indrejst samtidig i Danmark.

Er ovennævnte forudsætninger ikke opfyldte, skal senest indrejste ægtefælles forhold undergives sædvanlig og individuel vurdering. Meddeles ansøgeren afslag på asyl, skal ansøgeren samtidig vejledes om adgangen til at ansøge om familiesammenføring, ifald ansøgeren ikke allerede har fået opholdstilladelse på dette grundlag.

ad c) Såfremt ægtefællerne først er blevet gift efter indrejse i Danmark eller hvis ægteskabet ikke kan anerkendes som gyldigt, skal ansøgerens forhold undergives sædvanlig og individuel vurdering.

(Spørgsmålet er her, om ægteskab, indgået eksempelvis i et tredjeland - mens parterne var på vej til Danmark - bør kunne medføre konsekvensstatus, idet "forfølgelsesvurderingen" i disse tilfælde næppe vil kunne sidestilles med "forfølgelsesvurderingen" vedrørende ægtefæller, hvor ægteskabet er indgået i hjemlandet.)

Såfremt den ene af ægtefællerne opfylder betingelserne for meddelelse af F-status, og den anden ægtefælle opfylder betingelserne for meddelelse af K-status, gælder det ligeledes her, at begge ægtefæller meddeles K-status.

2. Samlevere

Der henvises særligt til Flygtningenævnets beretning 1991-94, p. 27-28 (bilag 2).

Meddelelse af konsekvensstatus til samlevere kræver, at samlivet har varet i mindst 1 1/2 år forud for første samlevers indrejse

Det for agtefæller anførte om nationalitet, aktuelle forhold i hjemlandet, kravet om at ansøgeren ikke har opholdt sig problemfrit i hjemlandet samt tidsmæssige betingelser for indrejse og ansøgning, gælder i sin helhed ligeledes for samlevere.

For ægtefæller og samlevere, hvor både "hovedperson" og ansøger er statsløse palæstinensere fra Libanon henvises tillige til retningslinierne for meddelelse af tilknytningsasyl.

3. Børn

Vedrørende børn af statsløse palæstinensere fra Libanon henvises tillige til retningslinierne for meddelelse af tilkr.Ytninasasvl (bilag 3).

Nedennævnte retningslinier finder anvendelse, hvor barnet er født såvel før som efter foraldremyndighedsindehaverens indrejse i Danmark.

Meddelelse af konsekvensstatus forudsætter, at barnet er under 18 år på indrejsetidspunktet, medmindre barnet forinden det fyldte 18. år har indgivet ansøgning om opholdstilladelse, eksempelvis efter § 9, stk. 1, nr. 3, eller § 7, stk. 4, i udlandingeloven.

Alle børn under 18 år er fritaget for opholdstilladelse, jf. § 21 i udlændingebekendtgørelsen.

Dette indebærer, at disse børn automatisk tillægges samme asylmæssige status som foraldremyndighedens indehaver har erhvervet.

Skal der meddeles afslag på asyl til foraldremyndighedens indehaver, og fremgår det af oplysningerne i foraldremyndighedsindehaverens sag, at barnet under 18 år har et selvstændigt asylgrundlag, bør barnet asylregistreres og afhøres selvstændigt.

'Børn, der er over 18 år på ansøgningstidspunktet, asylregistreres i alle tilfælde selvstændigt.

Det bemærkes, at børn under 14 år ikke bør afhøres af politiet, men at oplysningerne om barnets asylgrundlag må afgives af den person, som på barnets vegne indgiver asylansøgningen.

Er barnet over 18 år på indrejsetidspunktet er konsekvensstatus udelukket, hvorefter en eventuel ansøgning om asyl undergives sædvanlig og individuel vurdering.

Sagens behandling:

Sagen sendes til Sandholm, Den Centrale Politiafdeling, med henblik på registrering af ansøgeren som asylansøger.

Sagen visiteres af Sandholm, Direktoratet for Udlændinge, der afgør, om ansøgeren og/eller andre personer skal afhøres.

Afhøring skal iøvrigt kun finde sted, såfremt ansøgeren efter en umiddelbar vurdering ikke opfylder betingelserne for meddelelse af konsekvensstatus.

Efter registrering i Sandholm skal sagen sendes til ekspeditionskontoret til behandling af sagen.

Varighed af tilladelse og pas:

Personer, der meddeles konsekvensstatus, afleder deres retsstilling fra hovedpersonens retsstilling.

Ansøgerens opholdstilladelse meddeles således, at denne udløber samtidig med hovedpersonens opholdstilladelse.

Vedrørende pasudstedelse gælder tilsvarende retningslinie om samtidige udløbsdatoer.

NÆVNETS BERETNING (BILAG 2)

30

2.2.1. Betingelserne for asyl.

2.2.1.1. Behandlingen af søgsmål vedrørende asyl.

Etter nævnets praksis skelnes der ved vurderingen af asylgrundlaget ikke mellem egtskifter af samme nationalitet, skønt de er indrejst samtidig og var gift ved indrejsen. Dette gælder ligeledes, skønt den ene egtskifter af libaneser, og den anden er algerier. Opfylder en af egtskifterne alene de betingelser i udlændingeloven § 7, stk. 1 eller 2, meddeles den anden lignedes asyl med samme status som egtskifteren, selv om den pågældende ikke har et selvstændigt asylgrundlag.

Såfremt indrejseren ikke af algerier, må spørgsmålet, om der skal foretages en selvstændig vurdering af hver egtskiftes asylgrundlag, eller om egtskifterne også har bær meddelles samme status, afgøres efter en konkret vurdering af omstændighederne i hvert enkelt sag. Ved denne vurdering må der blandt andet lægges vægt på, hvor lang tid der er gået mellem egtskifternes indrejse samt baggrunden for, at indrejseren ikke er sket samtidig. Sager af denne karakter har kun sjældent været forelagt for nævnet. Som eksempel herpå kan dog nævnes

Resolusion af 6. januar 1987 (J200-21-1987). 30-årig polak sendt indrejst i Danmark i april 1967. Ansøgerens hustru var indrejst i september 1965 og var i november samme år blevet meddelte opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, nr. 2 (no § 7, stk. 2). Ansøgeren forklarede, at han og hans hustru besluttede at udrejse i 1965, men at kun hustruen opnåede pas og udrejsetilladelse, idet hun fik afslag med den begrundelse, at udrejse var i strid med polsk lovgivning. Efter at hustruen havde opnået opholdstilladelse i Danmark, sendte hun en række invitationer til ham og deres datter i Polen, men han blev hver gang nægtet udrejse. I slutningen af 1966 lykkedes det ham i midlertidig ved hjælp af en ven, der havde forbindelser i Det polske Udenrigsministerium, med betydelig at få udstedt pas og

udrejsetilladelse, og han udrejste herefter uden problemer i april 1967. I juli 1967 rejste han tilbage til Polen på et konsulatpas, som han havde fået udstedt på den polske Ambassade i København efter ankomsten til Danmark. Forbuddet mod rejsen, der varede i ca. 10 dage, var et bortskaffet forsætteligt materiale, der vedvarede hans illegale aktiviteter for Solidaritets. Ansøgningen om asyl i Danmark blev indgivet i september 1967. Nævnet fandt ikke, at ansøgeren forud for sin udrejse fra Polen var udførelt af udlændingelovens § 7, ligesom man ikke fandt, at han ved en tilbagevenden ville blive udsat for en risiko for forfølgelse, der var omfattet af den nævnte betingelse. Nævnet bemærkede i denne forbindelse, at den omstændighed, at ansøgerens egtskifter i november 1965 var blevet meddelte de facto-status, ikke alene kunne begrunde, at ansøgeren blev meddelte opholdstilladelse efter samme betingelse. Nævnet lagde herudover blandt andet vægt på, at ansøgeren efter at have taget ophold her i landet havde opnået konsulatpas og gennemført en rejse til et andet land, samt at han først efter flere måneders ophold i Danmark ansøgte om asyl. Algerier.

Såfremt der er tale om egtskifter af arabisk, afrikansk, indonesisk, portugisisk eller spansk nationalitet, foretages nævnet en konkret vurdering af, om hver af egtskifterne opfylder betingelserne for at få asyl. Opfylder en egtskifter ikke betingelserne, meddeles der som hovedregel afslag. Her lægges egtskifter af afrikansk, afrikansk og afrikansk betingelse til K-status, mens den anden er betingelse til f-status, meddeles begge K-status.

I tilfælde, hvor ansøgerne først er blevet gift efter indrejsen i Danmark, foretages nævnet på samme måde en individuel bedømmelse af hver egtskiftes asylgrundlag. Og på disse tilfælde meddeles begge ansøgeres K-status, skønt den ene egtskifter er betingelse her til, mens den anden alene opfylder betingelserne for at få de facto-status.

Vedr. konklusionen betales

*For F-ansøgte konklusion
betaling.*

9/5-83

CH

6.2.13. Behandlingen af sager vedrørende ægtefæller og samlevende. Betingelser for meddelelse af konsekvensstatus.

Såfremt der er tale om et ægtepar af samme nationalitet, og disse er indrejst samtidig og var gift ved indreisen, vurderes ægtefællernes asylgrundlag efter nævnets praksis samlet. Opfylder en af ægtefællerne således betingelserne for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2, meddeles der i disse tilfælde tillige den anden ægtefælle opholdstilladelse efter

samme bestemmelse. Er ægtefællerne ikke af samme nationalitet, foretages der derimod en konkret vurdering af, om hver af ægtefællerne opfylder betingelserne for at få asyl. Opfylder kun den ene ægtefælle betingelserne for asyl, må den anden henvises til at søge opholdstilladelse på grundlag af ægteskabet. Har begge ægtefæller et asylgrundlag, således at den ene anses for berettiget til konventionsstatus, medens den anden er berettiget til de facto-status, meddeles begge ægtefæller konventionsstatus.

Hvis ægtefæller af samme nationalitet ikke er indrejst samtidig, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt der skal foretages en selvstændig vurdering af hver ægtefælles asylgrundlag, eller om ægtefællerne bør meddeles samme status, efter en konkret vurdering af omstændighederne i hver enkelt sag. Blandt kriterierne for denne vurdering indgår det tidsrum, der er forløbet mellen ægtefællernes indrejse og udrejse, herunder baggrunden for, at ægtefællerne ikke er indrejst samtidig, og hvor den senest indrejste ægtefælle har opholdt sig efter den først indrejste ægtefælles udrejse. Hvis den ene ægtefælle har kunnet opholde sig problemfrit i hjemlandet i en ikke ubetydelig periode efter den anden ægtefælles udrejse, taler dette for at behandle ægtefællernes asylansøgning hver for sig. Hvis ægtefællerne er udrejst af hjemlandet samtidig, men af forskellige årsager ikke er indrejst i Danmark samtidig, taler dette således for at tillægge den tidsmæssige forskel mindre betydning.

Som eksempler på, at nævnet har valgt at behandle ægtefællers asylansøgning hver for sig, idet nævnet fandt, at der var forløbet en ikke ubetydelig periode mellem ægtefællernes indrejse i Danmark og deres udrejse af hjemlandet, kan nævnes:

Beslutning af 21. december 1993 (1993-21-313).

Sagen vedrørte en vietnamesisk kvinde, der ikke havde et selvstændigt asylgrundlag. Hendes ægtefælle var i 1986 flygtet fra Vietnam til Thailand, hvor han havde opholdt sig, indtil han i april 1990 blev meddelt opholdstilladelse som kvoteflygtning i

medfør af udlændingelovens § 8, jf. § 7, stk. 1. Han indrejste i Danmark i juni 1992. Ansøgeren havde efter sin ægtefælles udrejse og indtil juli 1992, hvor hun indrejste i Danmark, opholdt sig i Vietnam uden problemer. Hun indgav ansøgning om asyl i Danmark i august 1992. Flygtningenævnet fandt ikke, at det forhold, at ansøgerens ægtefælle i 1990 var blevet meddelt konventionsstatus, i sig selv kunne begrunde, at der meddeltes ansøgeren opholdstilladelse efter samme bestemmelse. Nævnet bemærkede herved, at der trods de af ansøgeren oplyste vanskeligheder i forbindelse med anskaffelse af rejsedokumenter var forløbet omkring to år fra hendes ægtefælle var blevet meddelt opholdstilladelse og var indrejst i Danmark. Nævnet fandt videre ikke at kunne bortse fra, at ansøgeren efter ægtefællens flugt i 1986 havde kunnet opholde sig problemfrit i Vietnam.

Stadfæstelse.

Beslutning af 28. juni 1993 (1992-21-3814).

Sagen vedrørte en afghansk kvinde, der ikke havde et selvstændigt asylgrundlag. Hendes nuværende ægtefælle var i 1986 blevet meddelt asyl i Danmark. I 1991 rejste hun til Pakistan, hvor hun indgik ægteskab med sin ægtefælle. I perioden fra 1986 til 1991 havde hun opholdt sig i Afghanistan. Hun indrejste i Danmark i februar 1992 med henblik på familiesammenføring med sin ægtefælle. Et flertal af Flygtningenævnet fandt ikke, at der omstændighed, at ansøgeren havde indgået ægteskab med en mand, der var anerkendt som politisk flygtning, i sig selv kunne begrunde, at hun var omfattet af udlændingelovens § 7

Stadfæstelse.

I sager vedrørende samlevende par af samme nationalitet, hvis samlivet har bestået i en længere periode forud for indrejsen i Danmark, og ansøgerne er indrejst samtidig, er der fra nævnet nyere praksis eksempler på, at nævnet har vurderet ansøgerne asylgrundlag samlet. Det indgår heri som et moment, om ansøgeren har børn sammen.

Som eksempel herpå kan nævnes:

Beslutning af 19. oktober 1993 (1993-21-502):

En vietnamesisk mand, der ikke havde noget selvstændigt asylgrundlag, blev af nævnet meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2, som følge af sin forlovedes politiske aktiviteter. Nævnet tillagde det herved betydning, at ansøgerne havde samlevet gennem flere år, og at de ventede barn sammen. De facto-status.

Såfremt ansøgerne ikke er af samme nationalitet, foretager nævnet en konkret vurdering af, om hver af ansøgerne opfylder asylbetingelserne.

Hvis ansøgerne først er blevet gift efter indrejsen i Danmark, og der ikke foreligger oplysninger om, at der har bestået et fast samlivsforhold forinden indrejsen i Danmark, foretager nævnet en individuel vurdering af hver ægtefælles asylgrundlag. Også i disse tilfælde meddeles begge ansøgere konventionsstatus, hvis den ene opfylder betingelserne herfor, uanset at den anden ægtefælle isoleret set alene anses berettiget til de facto-status.

Tilknytnings asyl.

Dette er et nyt og hjemmegjort begreb, det må ikke blandes sammen med reglerne for meddelelse af konsekvensstatus, og begrebet finder alene anvendelse for personer, der anses for omfattet af udlandingelovens § 7, stk. 1 - 2, men hvor et andet land end Danmark umiddelbart betragtes som de pågældendes 1. asylland.

Begrebet finder således særlig anvendelse for så vidt angår statsløse palæstinensere fra Libanon.

Flygtningenavnet har i to generelle udtalelser tilkendegivet følgende:

1. at der i de tilfælde, hvor en statsløs palæstinenser fra Libanon har opnået opholdstilladelse efter udlandingelovens § 9, stk. 1, meddeles pågældende konventionsstatus.

2. at der i de tilfælde, hvor en person er meddelt afslag på opholdstilladelse i medfør af udlandingelovens § 7 i direktoratet og i Flygtningenavnet med henvisning til, at et andet land er 1. asylland men hvor pågældende efterfølgende meddeles opholdstilladelse i henhold til udlandingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, da skal der ikke nægtes de pågældende asyl under henvisning til, at et andet land er 1. asylland, når de pågældende opnår en opholdstilladelse med henblik på varigt ophold.

På baggrund af disse udtalelser er følgende praksis besluttet i direktoratet:

Udgangspunkt: asylansøgeren der anses for omfattet af § 7, stk. 1 meddeles opholdstilladelse i Danmark med flygtningestatus, hvis:

1. ansøger har indgået ægteskab med en i landet fastboende person, ansøger opfylder betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse medfør af udlandingelovens § 9, stk. 1, nr. 2;

- ægtefællen er dansk eller nordisk statsborger, har opholdstilladelse efter § 7, eller har boet her i landet i mere end de sidste 5 år.

- begge ægtefæller er fyldt 18 år.

- den herboende ægtefælle kan forsørge ansøger, eller direktoratet vælger ikke at gøre forsørgelseskrav gældende.

Ægteskabsasyl i henhold til standardkoncept med mulighed for inddragelse ved samlivsophør.

2. ansøger er mindreårigt barn af en i Danmark fastboende person, der er indehaver af forældremyndigheden over ansøger og pågældende kan ikke opnå konsekvensstatus - nok reelt kun tilfælde, hvor hovedpersonen har tilladelse på særloven.

Standardkoncept anvendes.

3. ansøger er blevet meddelt opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 4 eller 5.

- det er en betingelse, at opholdstilladelse på dette grundlag er meddelt ansøger.

4. ansøger er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 og har på dette grundlag opholdt sig i landet i 2 år fra meddelelsen af den første opholdstilladelse.

- se meddelelse om flygtninge nr. 3 i 1993, incl. særligt overgivelsesbrev.

5. ansøger er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4 med henblik på varigt ophold, idet pågældende var sidste tilbageblevende barn i det tidligere opholdsland og lige over 1 år.

6. ansøger er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4 med henblik på varigt ophold, idet ansøger eller ægtefællen ikke opfyldte betingelserne i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, fx. på grund af alder, manglende forsørgelsesevne, eller læn den af opholdet i Danmark.

7. ansøger har anden særlig tilknytning til Danmark i form af særligt nærtstående familie - konkret afgørelse.

NB dette er ikke en facitliste, men alene en hjælp til umiddelbar bedømmelse af disse sager.

KURSUSMATERIALE

1. Udlændingeloven/lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien/EF-bekendtgørelse.
2. Lov nr. 33 af 18. jan. 1995 om ændring af udlændingeloven m.v.
3. Lov nr. 34 af 18. jan. 1995 om ændring af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.
4. Udlændingebekendtgørelsen nr. 19 af 18. jan. 1984 som ændret ved bkg. nr. 430 af 1. juni 1992.
5. Flygtningekonventionen af 28. juli 1951. kap. 1, art. 1.
6. Delbetænkning III om effektivisering af asylsagsbehandlingen, kap. 6, sammenfatning.
7. Elsebeth Rasmussen. Advokaters møde for Flygtningesnævnet.
8. Meddelelse 16 og 17/94, Indenrigsministeriets tolketjeneste/Justitsministeriets tolke.
9. Tolkning i sager for Flygtningesnævnet, aktuelle takster.
10. Flygtningesnævnets skrivelse af 26/10 1994 om advokatindlæg.
11. Flygtningesnævnets skrivelse af 9/2 1995 om tilsendelse af sagsakter.
12. Eksempler på skriftlige indlæg m.v.
a. almindelig § 7-sag.
b. § 7 stk. 4-sag.
13. Nyhedsbrev om Danmarks Udlændinge nr. 4, 23. juni 1993, ændring af praksis i sager vedrørende ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 stk. 2 nr. 2 (humanitær opholdstilladelse).
14. Nyhedsbrev om Danmarks Udlændinge nr. 36, 20. dec. 1994, praksis for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 stk. 2 nr. 4 (andre særlige grunde).

15. Del af lovforslag L 57 af 1. april 1992 til lov om ændring af udlændingeloven, familiesammenføringsreglerne.
16. Indenrigsministeriets vejledning nr. 91 af 30. maj 1994 om forskellige spørgsmål i relation til administrationen af udlændingelovens forsørgelseskrav overfor ægtefæller.
17. Litteraturliste.
18. Adresseliste.
10. marts 1995 Gunnar Homann

313

Udlændingeret/ Procedure for Flygtningenævnet

**Formål og
indhold:**

Formålet er at give deltagerne en ajourført viden om sagsbehandlingen i Flygtningenævnet og om de mest centrale regler om indrejse og ophold for asylsøgere, familiesammenførselsreglerne, mulighederne for inddragelse af opholdstilladelse m.v.

Kurset tilsigter såvel at give advokater, der ikke tidligere har beskæftiget sig med flygtningenævnsager, den nødvendige baggrund for at gå i gang med disse sagstyper, som at give de mere erfarne advokater på området inspiration til en mulig forbedring af skriftlige indlæg, afhørings teknik, procedure m.v.

Følgende emner vil bl.a. blive behandlet:

- flygtningebegrebet,
- »åbenbart grundløs«-proceduren contra »normalproceduren«,
- advokatens sagsbehandling ved sagens indbringelse for Flygtningenævnet, herunder
- skriftlige indlæg og procedurertilrettelæggelse,
- de særlige regler for midlertidig opholdstilladelse (eks-jugoslaverne),
- opholdstilladelse af humanitære eller andre særlige grunde,
- familiesammenførselsreglerne, herunder navnlig administrationen af forsørgelseskravet, klageadgangen og mulig domstolskontrol,
- den seneste betænkning fra Per Sørensen-udvalget og
- ændringer i udlændingeloven.

Kursuslærere:

Advokat *Gunnar Homann*, Advokatfirmaet König & Homann, København.
Afdelingschef *Claes Nilas*, Indenrigsministeriets Udlændingekontor, ekstern lektor ved Københavns Universitet og underviser i udlændingeret.

**Gæste-
forelæser:**

Landsdommer, medlem af Flygtningenævnet *Poul Søgaard*.

Tid og sted:

Torsdag den 23. november 1995, kl. 10.00-17.00.
InterScan, **Århus**.

Kursusafgift:

2.200 kr. excl. moms.
2.000 kr. excl. moms, Serviceselskabsabonnenter.

Kursusleder:

Advokat *Karen Marie Henningsen*, Århus.

Bilag 6**N O T I T S**

**MED FLYGTNINGENÆVNETS BIDRAG TIL ARBEJDET I ARBEJDS-
GRUPPEN VEDRØRENDE EFTERUDDANNELSE AF ADVOKATER BESKÆF-
TIGET MED FLYGTNINGENÆVNSSAGER - BELYSNING AF FAKTUELLE
BEHOV I RELATION TIL EFTERUDDANNELSE AF ADVOKATER BE-
SKÆFTIGET MED FLYGTNINGENÆVNSSAGER.**

1. INDLEDNING

Det er Flygtningenævnets opfattelse, at der på enkelte, men væsentlige områder er behov for forskellige tiltag for at styrke kvaliteten af advokatarbejdet i Flygtningenævnet. Med henblik på at belyse dette behov foretages i det følgende med udgangspunkt i et fokus på advokatens rolle i nævnsarbejdet en gennemgang af nogle væsentlige praktiske og processuelle problemer. Gennemgangen er søgt relateret til de forskellige stadier, som en nævnssag normalt kan opdeles i.

Gennemgangen efterfølges af nogle konkrete overvejelser over tiltag, der kunne iværksættes med sigte på at styrke kvaliteten af advokaternes arbejde i nævnet.

2. ADVOKATENS ROLLE I NÆVNSARBEJDET**2.1 Indledning.**

Ansøgerens mulighed for at få beskikket en advokat i forbindelse med asylsagsbehandlingen foreligger ikke under 1. instansbehandlingen i Direktoratet for Udlændinge, men alene i forbindelse med en eventuel klagesagsbehandling i Flygtningenævnet, jf. udlændinge-

lovens § 55, hvilket i sig selv understreger vigtigheden af kvaliteten af advokatens arbejde.

2.2 Asylsagsbehandlens 3 stadier i Flygtningenævnet, herunder særligt den mundtlige nævnsbehandling.

Behandlingen af en sag i Flygtningenævnet kan inddeles i 3 stadier:

- 1) forberedelse af sagen til nævnsbehandling,
- 2) nævnsbehandlingen,
- 3) efterbehandling, eksempelvis som følge af genoptagelsesbegæringer og klager til Folketingets Ombudsmand.

Advokatens kendskab til det teoretiske grundlag for asylsagsbehandlingen samt de praktiske arbejdsgange i nævnet er ikke mindst af afgørende betydning for selve nævnsbehandlingen, hvad enten denne er mundtlig eller undtagelsesvis skriftlig.

Det bemærkes i den forbindelse, at nævnets grundlag for bedømmelsen af en konkret asylansøgning bygger på dels ansøgerens forklaringer til sagen dels et ganske omfattende generelt baggrundsmateriale. Det er således advokatens opgave over for nævnet at fremdrage de relevante fakta ud fra ansøgerens forklaringer til sagen og fremsstilling af disse for nævnet. En anden i mange tilfælde lige så væsentlig opgave for advokaten er at gennemgå det ofte meget omfattende generelle baggrundsmateriale med henblik på - ud fra advokatens kendskab til asylansøgerens særlige forhold - at fremdrage de oplysninger af generel karakter om forholdene i ansøgerens hjemland, som kan vise sig at være af afgørende betydning for nævnets stillingtagen til asylansøgningen.

Selvom nævnet har et selvstændigt ansvar for sagens oplysning, jf. udlændingelovens § 54, vil det derfor ofte være af væsentlig betydning for asylansøgerens retssikkerhed, at advokaten har et tilfredsstillende kendskab

til sagens relevante konkrete og generelle oplysninger.

Vigtigheden af advokatens rolle understreges også af, at behandlingen af en asylsag i Flygtningenævnet i mange henseender minder om den procedure, der anvendes under retssager ved domstolene. Efter nævnsformandens indledende bemærkninger og parternes formulering af påstande er det advokatens opgave - efter en evt. indledende forelæggelse af sagen - at få ansøgeren til at redegøre for og eventuelt uddybe sagens faktiske oplysninger. Forhandlingen slutter med, at advokaten i et indlæg (procedure) gør rede for de forhold, der kan begrunde asyl.

2.2.1 Skriftligt behandlede sager

Det bemærkes, at Flygtningenævnet også i skriftligt behandlede sager - bortset fra statusændringssager - som hovedregel beskikker en advokat for ansøgeren. Advokaten får i den forbindelse en frist til at afgive sine bemærkninger til sagen, hvorefter nævnet - blandt andet på baggrund af advokatens bemærkninger - træffer afgørelse i sagen.

Advokatens præsentation af en sag for nævnet er således en væsentlig retssikkerhedsgaranti i forbindelse med såvel Flygtningenævnets mundtlige som skriftlige behandling af en asylsag.

3. PRAKTISKE OG PROCESSUELLE PROBLEMER I RELATION TIL ADVOKATARBEJDET I FLYGTNINGENÆVNSSAGER

3.1 Advokatens forberedelse af sagen.

3.1.1 Sagens oplysning, herunder særligt om udfærdigelse af skriftlige advokatindlæg.

Det er advokatens opgave i forbindelse med nævnssagens forberedelse så vidt muligt under et møde med asylansøgeren at gennemgå de relevante dele af sagens materiale for at søge klarlagt, om ansøgeren ønsker at fremkomme med supplerende eller korrigerende oplysninger til sagen.

Såfremt advokaten i forbindelse med sagsforberedelsen får kendskab til relevante oplysninger, som nævnets medlemmer efter en gennemgang af sagens skriftlige materiale ikke kan forudsættes at være bekendt med, kan det således vise sig at være af stor betydning for udfaldet af ansøgerens asylsag, at nævnets medlemmer via et struktureret advokatindlæg gøres bekendt med de nye oplysninger forinden nævnsbehandlingen. Det er i den forbindelse endvidere advokatens opgave at henlede nævnets opmærksomhed på eventuelle andre forhold af væsentlig betydning for nævnets afgørelse - f.eks. ved at henvise til relevant praksis eller ved at påpege, at der forinden der træffes en endelig afgørelse i sagen er behov for indhentelse af yderligere oplysninger - herunder behov for ægthedsvurderinger af eventuelle dokumenter eller behov for tilvejebringelse af yderligere baggrundsoplysninger om forholdene i ansøgerens hjemland.

Det er imidlertid Flygtningenævnets erfaring, at nogle advokater ikke gør sig tilstrækkeligt præcise overvejelser om, hvorvidt der i en konkrete sag bør udarbejdes et skriftligt indlæg og i bekræftende fald, hvor detaljeret et sådant indlæg bør være. Det er således advokatens opgave at strukturere eventuelle nye oplysninger i forhold til tidligere afgivne forklaringer, medens allerede foreliggende oplysninger i almindelighed ikke bør gentages. En gengivelse af væsentlige, faktiske oplysningerne kan dog i navnlig meget komplicerede sager være hensigtsmæssig og kan naturligvis ske, når disse oplysninger indgår i advokatens formulering af anbringender.

3.1.2 Tidspunktet for fremsendelsen af skriftlige advokatindlæg

For at advokatindlægget kan opfylde sit formål, er det vigtigt, at nævnsmedlemmerne modtager advokatindlægget i **så** god tid forud for den mundtlige behandling af asylsagen, at nævnsmedlemmerne har reel mulighed for at forholde sig til de af advokaten fremførte oplysninger og synspunkter.

Som følge af, at nogle advokater i gentagne tilfælde meget sent har fremsendt advokatindlæg anmodede Flygtningenævnet ved skrivelse af 26. oktober 1994 samtlige mødende advokater i Flygtningenævnet om fremover at fremkomme med eventuelle indlæg/yderligere materiale senest 1 uge forud for nævnsbehandlingen. På trods af denne henstilling - samt flere mundtlige tilkendegivelser fra nævnsformændene til de beskikkede advokater - modtager nævnet imidlertid fortsat **advokat-**indlæggene senere end 1 uge forud for nævnsbehandlingen og ofte først 1-2 dage forinden nævnsmødet.

3.2 Nævnsbehandlingen

3.2.1 Indledning

Den konkrete nævnsformand gør i forbindelse med påbegyndelsen af nævnets mundtlige behandling af en asylsag ansøgeren og advokaten bekendt med, at nævnets medlemmer på forhånd har gennemgået sagsmaterialet - herunder baggrundsmaterialet vedrørende det pågældende land - og at dette forudsættes bekendt. Advokaten har herefter lejlighed til at fremkomme med uddybende, asylrelevante spørgsmål til ansøgeren.

3.2.2 Kendskab til lovgrundlaget

Det er Flygtningenævnets opfattelse, at enkelte mødende advokaters kendskab til det asylretlige lovgrundlag ikke er tilstrækkeligt. Dette giver sig udslag i, at advokater ikke er sikre i afgrænsningen af de asylretlige bestemmelser i udlændingelovens § 7, og at advokater udviser usikkerhed med hensyn til at sondre mellem indholdet af udlændingelovens § 7 og de **øvrige** bestemmelser i udlændingeloven, herunder dennes § 9. Det forekommer således - om end sjældent - at en advokat nedlægger en subsidær påstand om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2. Der henvises i den forbindelse endvidere til afsnit 3.3.

3.2.3 Afhørings teknik og proceduretilrettelæggelse

Det er nævnets opfattelse, at enkelte advokater - blandt andet som følge af manglende kendskab til lovgrundlaget, (herunder som et centralt punkt flygtningebegrebet) - ikke i tilstrækkeligt omfang formår at fokusere afhøringen/proceduren på forhold, som er relevante for den konkrete asylsag. Som eksempel kan henvises til advokaters afhøring/procedure vedrørende generelle forhold i ansøgerens hjemland, der ikke har betydning for den konkrete sag, samt advokatens afhøring vedrørende ikke-relevante familie - eller helbreds mæssige forhold. Mange advokater afhører endvidere for omstændeligt om oplysninger, som er fremkommet på et tidligere tidspunkt under sagen og er forklaret uforandret gennem hele sagen, mens andre ikke på en tilfredsstillende og struktureret måde formår at fremlægge ansøgerens eventuelle nye asylrelevante oplysninger, jf. afsnit 3.1.

3.3 Efterbehandling - særligt om anmodninger om genoptagelse af afgjorte sager og klager til Folketingets

Ombudsmand

Behandlingen af begæringer om genoptagelse og klager til Folketingets Ombudsmand har i de senere år i stigende omfang lagt beslag på de arbejdsmæssige ressourcer i nævnets sekretariat og hos nævnets formandskab. En del af de af advokaterne indgivne genoptagelsesansøgninger og klager til Folketingets Ombudsmand er helt uden begrundelse. Flygtningenævnet påføres som konsekvens heraf arbejde med klager, der ud fra en retlig vurdering er udsigtsløse.

4. NÆVNETS OVERVEJELSER VEDRØRENDE MULIGHEDER FOR AT STYRKE KVALITETEN AF ADVOKATARBEJDET I NÆVNET.

4.1 Advokatbeskikkelse - en ny ordning ?

4.1.1 Indledning - de gældende regler for beskikkelse.

I henhold til udlændingelovens § 55 er det Flygtningenævnet, der afgør, om det i den enkelte asylsag er forment at beskikke en advokat. Efter nævnets praksis beskikkes der advokat i stort set alle sager, der indbringes for nævnet efter afslag i Direktoratet for Udlændinge på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Såfremt asylansøgeren ikke selv har antaget en advokat i forbindelse med påklagen til nævnet, meddeler nævnet skriftligt den pågældende, at man vil beskikke en advokat fra det område, hvor ansøgeren bor, såfremt man ikke har hørt fra ansøgeren inden 10 dage. Nævnet har i den forbindelse udarbejdet en liste over advokater, der er interesserede i at blive beskikket i forbindelse med nævnsbehandlingen. Der foretages ikke i den forbindelse nogen kvalitativ vurdering af de interesserede advokat-

ers forudsætninger. Ved nævnets start var grundstammen af mødende advokater beneficerede, men med tiden er denne kreds reduceret væsentligt.

Flygtningenævnet har ikke praksis for at nægte at beskikke en advokat, uanset om denne på et tidligere tidspunkt efter nævnets opfattelse har vist sig ude af stand til at varetage asylansøgeres interesser på forsvarelig vis. Flygtningenævnets nægter i dag alene at beskikke en advokat, såfremt det ud fra hensynet til sagens fremme ikke anses for forsvarligt, at den advokat, som udlændingen ønsker beskikket, medvirker ved sagens behandling, jf. udlændingelovens § 55, stk. 2.

4.1.2 Forslag til ny beskikkelsesordning

Flygtningenævnet er af den opfattelse, at kvaliteten af advokatarbejdet i nævnet ville kunne styrkes væsentligt, såfremt der for nævnet blev etableret en kreds af "beneficerede" advokater svarende til den efter retsplejeloven gældende ordning vedrørende antagelse af advokater til at udføre sager for parter, der har fri proces og til at beskikkes som forsvarer i straffesager. Det forudsættes i den forbindelse, at der indgår en kvalitativ vurdering i udnævnelsesproceduren. Der bør således lægges vægt på advokatens teoretiske grundlag - blandt andet i form af deltagelse i relevante kurser - og på advokatens praktiske erfaring som beskikket advokat i nævnssager efter anmodning fra en asylansøger.

En sådan ordning vil medføre, at nævnet ex officio kun beskikker advokater, der har de fornødne teoretiske og praktiske kvalifikationer.

Såfremt ansøgeren selv har peget på en advokat, vil nævnet som udgangspunkt ikke nægte at beskikke den pågældende. Som konsekvens af indførelsen af en kvalitativt betonet beskikkelsesordning bør det efter Flygt-

ningenævnets opfattelse imidlertid være muligt i alle tilfælde at nægte at beskikke advokater, der tidligere i forhold til nævnet har vist sig åbenbart ude af stand til på forsvarlig vis at varetage asylansøgeres interesser. Det bør endvidere ud fra samme grundsynspunkt efter nævnets opfattelse i undtagelsestilfælde være muligt at fratage en advokat en meddelt beskikkelse. Det bemærkes i den forbindelse, at en sådan begrænset mulighed for nævnet til at nægte/fratage beskikkelse bør begrænses yderligere, såfremt det er ansøgeren selv, der har ønsket den pågældende advokat beskikket.

4.2 Uddannelsesmæssige initiativer

4.2.1 "Følordning"

Det er praksis i nævnet, at nyudpegede nævnsmedlemmer, forinden deltagelsen i det første nævnsmøde, overværer et eller flere nævnsmøder med henblik på at opnå et indblik i blandt andet de praktiske arbejdsgange i nævnet. Direktoratet for Udlændinge har en tilsvarende ordning for så vidt angår jurister, der skal give møde i nævnet som repræsentanter for direktoratet.

Flygtningenævnet er af den opfattelse, at en tilsvarende "følordning"¹¹ for advokater, der ikke tidligere har beskæftiget sig med flygtningenævnsager, vil kunne medvirke til en sikring af, at nye advokater bliver bekendt med navnlig de praktiske arbejdsgange i nævnet.

4.2.2 Tilbud til nye advokater om uformel bedømmelse samt praktisk uddannelse i form af deltagelse i "rollespil".

Det kan endvidere overvejes, hvorvidt Flygtningenævnet med henblik på at styrke kvaliteten af advokatarbejdet

i nævnet bør tilbyde nye mødende advokater en uformel kritik af deres præstation i nævnet.

Forslaget kan umiddelbart minde om en prøvesagsordning, men Flygtningenævnet skal understrege, at forslaget alene er tænkt som et tilbud til den enkelte advokat om en uformel - naturligvis såvel positiv som negativ - kritik af vedkommendes præstation i forbindelse med vedkommendes første sag i nævnet. Bedømmelsen vil således ikke i sig selv være afgørende for, om den pågældende advokat fremover vil kunne opnå beskikkelse i Flygtningenævnet. Det bemærkes i den forbindelse, at der som tidligere nævnt kun er en begrænset adgang for nævnet til at undlade at beskikke en advokat - navnlig såfremt ansøgeren selv har ønsket en konkret advokat beskikket.

Det mere praktiske uddannelsesbehov hos advokaterne vil endvidere kunne imødekommes ved iværksættelse af uddannelsesarrangementer, der eksempelvis tager udgangspunkt i advokaternes deltagelse i "rollespil" mv. Dette ville kunne medvirke til at sikre advokaterne et bedre indblik i blandt andet afhørings teknik og **procedure-**tilrettelæggelse.

Ved tilrettelæggelsen af sådanne kursusaktiviteter vil det efter Flygtningenævnets opfattelse være oplagt at tage udgangspunkt i den glimrende beskrivelse af advokatarbejdet, som findes i et hæfte med titlen "Advokaters møde for Flygtningenævnet". Hæftet er udgivet af Landsforeningen af beskikkede advokater i 1995 som en 3. revideret udgave og giver en praktisk og kronologisk gennemgang af asylsagsbehandlingens forskellige faser.

4.3 Møder mellem advokater og repræsentanter for Flygtningenævnet

Med henblik på også generelt at etablere en bredere dialog mellem de mødende advokater og Flygtningenævnet

ville det efter nævnets opfattelse være naturligt med jævne mellemrum at afholde møder mellem repræsentanter fra de mødende advokater (Advokatrådet/Foreningen af beneficerede advokater) og Flygtningenævnets formandskab - og eventuelt nævnets koordinationsudvalg.

Sådanne møder ville blandt andet kunne medvirke til at sikre advokaterne en ajourført viden om sagsbehandling- en i nævnet, herunder lovændringer på udlændingeom- rådet, ligesom der i forbindelse med afholdelsen af så- danne møder ville være mulighed for en drøftelse af forhold, der fra henholdsvis nævnets side og advokat- siden opfattes som problematiske i relation til det daglige nævnsarbejde.

Bilag 7**N O T A T****OM FORSLAG TIL TILRETTELÆGGELSE AF ET PROCEDURESPIG SOM
LED I EFTERUDDANNELSESKURSUS FOR ADVOKATER.**

I dette notat har Flygtningenævnet anført sit forslag til disposition for tilrettelæggelsen af en "case" med henblik på praktisk efteruddannelse af advokater beskæftiget med flygtningenævnsager. Dette uddannelsesmæssige initiativ skal navnlig søge at sikre nye advokaters kendskab til de praktiske arbejdsgange i forbindelse med en asylsags behandling for Flygtningenævnet. Det er derfor forudsat, at advokaterne forinden deltagelsen er bekendt med det teoretiske grundlag for asylsagsbehandlingen.

1. SAGENS MATERIELLE INDHOLD

Den konstruerede asylsag bør tage udgangspunkt i centrale asylretlige problemstillinger fra konkrete asylsager, herunder f.eks. spørgsmålet om sonclringen mellem betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse i medfør af henholdsvis udlændingelovens § 7, stk. 1, og stk. 2 og reglen om 1. asylland i udlændingelovens § 7, stk. 3.

Herudover bør sagen konstrueres på en sådan måde, at der lægges op til en diskussion og afvejning af spørgsmål om den fiktive ansøgers troværdighed. F.eks. vil dette være tilfældet, såfremt ansøgeren ændrer forklaring undervejs i sagsforløbet vedrørende væsentlige

punkter i sit asylmotiv.

Flygtningenævnet finder det hensigtsmæssigt, at gennemgangen af procedurespillet omfatter:

- 1) kursistens forberedelse af sagen til nævnsbehandling, herunder kursistens afholdelse/overværelse af et møde med ansøgeren og udfærdigelse af et advokatindlæg, samt
- 2) den mundtlige nævnsbehandling, herunder afhøring af ansøgeren, procedure samt nævnets votering.

2. KURSETS VARIGHED

Gennemgangen af rollespillet forventes at kunne finde sted i forbindelse med afholdelsen af et internatkursus af 2 dages varighed, idet det forudsættes, at kursisterne i god tid forinden kurset har modtaget det skriftlige undervisningsmateriale. På kursets første dag er det herefter hensigten, at kursisterne afholder et møde med ansøgeren/overværer en rutineret advokats mødeafholdelse med ansøgeren, hvorefter kursisterne udfærdiger et advokatindlæg. Den fiktive nævnsbehandling forventes at finde sted den efterfølgende dag.

3. FORBEREDELSE AF SAGEM TIL NÆVNSBEHANDLING

3.1. Beskikkelse - modtagelse af sagens akter

De kursusdeltagende advokater bliver i god tid forud for afholdelsen af kurset "beskikket" og modtager samtidig kopi af akterne fra en konstrueret asylsag, der omfatter registreringsrapport, asylansøgningsskema, afhøringsrapport, direktoratets afslag samt evt. en skrivelse fra ansøgeren indeholdende nye oplysninger eller dokumenter.

Akterne til kursisterne vedlægges en liste over baggrundsmateriale vedrørende den konkrete ansøgers hjemland samt nogle anonymiserede eksempler på nævnsafgørelser vedrørende det pågældende land.

3.2. Kursistens forberedelse af sagen

3.2.1. Gennemgang af det skriftlige materiale

Kursisten forventes inden deltagelsen i kurset at have sat sig grundigt ind i den konstruerede asylsags akter samt det modtagne praksis, ligesom vedkommende forventes at have indhentet eventuelt relevant baggrundsmateriale.

3.2.2. Møde med ansøgeren

I forbindelse med kursets start afholder kursisten et møde med den fiktive ansøger.

Den pågældende ansøger har forinden kursets afholdelse modtaget et skriftlig oplæg fra tilrettelæggerne af "casen", hvoraf det fremgår, hvilke forklaringer vedkommende skal afgive under mødet med advokaten. Det er således hensigten, at ansøgeren under mødet med advokaten skal fremkomme med nye oplysninger til sagen, herunder divergerende og ikke-relevante oplysninger. Advokaten skal naturligvis ikke have kendskab til indholdet af oplægget til ansøgeren.

Som et alternativ til at lade hver enkelt kursist afholde møde med en fiktiv asylansøger kan undervisningsforløbet tilrettelægges således, at man lader kursisterne overvære et møde mellem den fiktive ansøger og en advokat med et bredt kendskab til udlændingeretten og asylsagsbehandlingen i nævnet. Kursisterne udfærdiger

herefter et indlæg til sagen på baggrund af de fremkomne oplysninger under mødet mellem advokaten og ansøgeren.

3.2.3. Udarbejdelse af advokatindlæg

Det er herefter på baggrund af de fremlagte akter samt mødet med ansøgeren kursistens opgave at udarbejde et indlæg til sagen, der på en velstruktureret måde gør nævnsmedlemmerne bekendt med de relevante oplysninger, jf. pkt. 3.1 i notatet vedrørende Flygtningenævnets bidrag til arbejdet i arbejdsgruppen. Det forudsættes i den forbindelse, at kursistens inddrager relevante baggrundsoplysninger i indlægget, ligesom kursisterne forventes at henvise til relevante afgørelser blandt det modtagne nævnspraksis.

4. NÆVNSBEHANDLINGEN

4.1. Nævnets sammensætning

Det er hensigten, at "Flygtningenævnet" i forbindelse med den mundtlige behandling af den fiktive asylsag skal være sammensat af 3 nævnsmedlemmer, herunder 1 næstformand. Foruden advokaten/kursisten og en fiktiv asylansøger medvirker desuden en repræsentant fra Direktoratet for Udlændinge.

De pågældende deltagere i nævnsmødet har naturligvis på forhånd gennemgået det fremlagte sagsmateriale, herunder det udarbejdede advokatindlæg.

Den fiktive ansøger er forinden afholdelsen af nævns-mødet blevet skriftligt informeret om, hvorledes han skal forholde sig i relation til en række nærmere angivne punkter i forbindelse med advokatens afhøring af ham under nævnsmødet.

4.3. Af hearing, procedure og votering.

Det er herefter den enkelte kursists og direktoratets repræsentants opgave at stille uddybende og asylrelevante spørgsmål til ansøgeren, hvorefter parterne får lejlighed til at procedere.

Kursisten får herefter lejlighed til at overvære nævnets votering som et led i bedømmelsen af den pågældendes præstation i forbindelse med sagens forberedelse og behandling i nævnet.

Det forudsættes i den forbindelse, at nævnet forholder sig til blandt andet indholdet af det fremkomne advokatindlæg, herunder detaljeringsgraden og de medtagne oplysningers relevans, ligesom nævnsmedlemmerne forventes at fremkomme med en vurdering af kursistens afhørings teknik og proceduretilrettelæggelse.

Som et alternativ til at lade hver enkelt kursist afhøre den fiktive ansøger og procedere kan nævnsbehandlingen tilrettelægges således, at kursisterne overvære en erfaren advokats afhøring og procedure. Den pågældende advokat har evt. forinden mødet udarbejdet et advokatindlæg, som omdeles til kursisterne. Kursisterne overværer herefter nævnets votering og modtager endvidere en individuel bedømmelse på baggrund af det af dem udarbejdede advokatindlæg.

