Handbogsreol 2

Delbetænkning I om effektivisering af asylsagsbehandlingen

Afgivet af
et udvalg under Indenrigsministeriet
nedsat den 4. september 1992

DET JURIDISKE LABORATORIUM VED KØBENHAVNS UNIVERSITET
ex. 2

BETÆNKNING NR. 1249

KØBENHAVN 1993

Publikationen kan købes hos boghandleren eller hos

STATENS INFORMATION
Postboks 1103
1009 København K

Tlf. 33 37 92 28(9-16)
Fax 33 37 92 99

ISBN 87-601-3733-9
In 00-393-bet.
B. Stougaard Jensen/København

I N D H O L D S F O R T E G N E L S E

side

Kapitel 1. Indledning 1

1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium .. 1

1.2. Udvalgets sammensætning 2

1.3. Udvalgets hidtidige arbejde 3

Kapitel 2. Baggrunden for nedsættelsen af **udvalget** 4

Kapitel 3. Kort redegørelse for **de forskellige led i asylsagsbehandlingen** 6

3.1. Indledning 6

3.2. Behandlingen i første instans 6

3.3. Behandlingen i 2. instans 8

3.4. Humanitær opholdstilladelse 9

3.5. Genoptagelse 9

3.6. Klage til Folketingets Ombudsmand 10

3.7. Udsendelse 10

Kapitel 4. Sagsbehandlingen hos politiet 12

4.1. Politiets indledende sagsbehandling i relation til personer, der indrejser til Danmark for at søge asyl 12

4.1.1. Proceduren på grænsen 12

4.1.2. Proceduren ved ansøgning om asyl indgivet efter indrejse til Danmark 16

4.2. Politiets opgaver i en asylsag, hvor Direktoratet for Udlændinge har bestemt, at ansøgeren kan opholde sig i Danmark under asylsagens behandling 17

4.2.1. Registrering 17

4.2.2. Forevisning af videofilm og udfyldelse af asylansøgningsskema 19

4.2.3. Direktoratets visitation og anden sagsbehandling 20

4.2.4. Asylafhøring hos politiet 22

4.2.5. Sagsbehandlingstiden hos politiet 24

Kapitel 5. Sagsbehandlingen i Direktoratet for Udlændinge i en asylsag, hvor ansøgeren opholder sig i Danmark under sagens behandling 26
5.1. Sagsbehandling 26
5.2. Udenrigstjenestens bistand til udlændingemyndighedernes behandling af konkrete asylsager 27
5.3. Sagens afgørelse 30
5.4. Forkyndelse af afgørelser 30
5.5. Åbenbart grundløse ansøgninger 32
5.5.1. Direktoratet for Udlændinges sagsbehandling 32
5.5.2. Dansk Flygtningehjælps sagsbehandling .. 34
5.5.3. Behandlingen af "ambassadeansøgninger" i åbenbart grundløs-proceduren 37
5.6. Genoptagelse af en sags behandling i Direktoratet for Udlændinge 38
5.7. Sagsbehandlingstiden i Direktoratet for Udlændinge 40

Kapitel 6. Sagsgangen i Flygtningenævnet 42
6.1. Flygtningenævnets sammensætning, opgaver og behandlingsform 42
6.2. Almindelige sager 44
6.2.1. Modtagelse af klagen, høring af Direktoratet for Udlændinge, advokatbeskikkelse 44
6.2.2. Klargøring af sagen og berammelse til nævnsmøde 44
6.2.3. Sagens behandling på nævnsmøde 46
6.2.4. Antallet af afgjorte spontansager i 1992 i Flygtningenævnet 47
6.3. Genoptagelsesanmodninger og klager til Folketingets Ombudsmand 48
6.3.1. Sagsbehandling 48
6.3.2. Opsættende virkning 48
6.4. Statusændringssager 51
6.5. Behandlingen af asylansøgninger efter udlændingelovens § 7, stk. 4, ("ambassadesager") 51

6.6. Sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet. 54

Kapitel 7. Behandlingen af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 55
7.1. Det retlige grundlag 55
7.2. Sagsbehandlingen 55
7.3. Sagens afgørelse 58
7.4. Genoptagelse 59
7.5. Antallet af afslag og tilladelser meddelt i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 60
7.6. Sagsbehandlingstiden i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 61

Kapitel 8. Behandlingen af asylsager hos Folketingets Ombudsmand 63
8.1. Sagsbehandlingen 63
8.2. Sager behandlet i åbenbart grundløsproceduren 65
8.3. Klager over afslag på opsættende virkning 67

Kapitel 9. Politiets opgaver med hensyn til udrejsekontrol og udsendelse af personer, der har fået afslag på opholdstilladelse 68
9.1. Udrejsekontrol 68
9.2.. Udsendelse 69
9.3. Sagsbehandlingstiden i udsendelsesfasen. 73

Kapitel 10. Ændringer i sagsgangene hos de forskellige myndigheder, som er foretaget efter vedtagelsen af lov nr. 482 af 24. juni 1992 med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden .. 75
10.1. Administrative ændringer i sagsgangene . 75

10.2. Skærpet udrejsekontrol 77
10.3. Ressourcetilførsel til de forskellige myndigheder, der er involveret i asylsagsbehandlingen 78
10.4. Sagsbehandlingstiden i visse europæiske lande 80

Kapitel 11. Udvalgets overvejelser 82
11.1. Indledning 82
11.2. Politiets indledende sagsbehandling i relation til personer, der indrejser til Danmark for at søge asyl 84
11.2.1. Asylansøgeres udfyldelse af ansøgningsskema 84
11.2.2. Politiets afhøring af asylansøgere 86
11.3. Direktoratet for Udlændinges behandling af sager i normal procedure 87
11.3.1. Sagsbehandlingen forud for at der træffes afgørelse 87
11.3.2. Fremsendelse af asylsagen ved påklage til Flygtningenævnet 88
11.4. Behandlingen af sager i åbenbart grundløs-proceduren 89
11.4.1. Afholdelse af samtaler med asylansøgeren 89
11.4.2. Ophævelse af "nattereglen" 90
11.4.3. Anvendelsesområdet for åbenbart grundløs-proceduren 91
11.4.4. Afgivelse af udtalelse om Dansk Flygtningehjælps stillingtagen 92
11.4.5. Oversættelse af skrivelser på fremmedsprog 92
11.5. Behandlingen af sager i Flygtningenævnet 93
11.5.1. Behandlingen af sager i "stort" eller "lille" nævn 93
11.5.2. Behandlingen af sager på skriftligt grundlag 95
11.5.3. Advokatbeskikkelse i forbindelse med nævnsbehandlingen 96

11.5.4. Oversættelse af skrivelser på fremmedsprog . . . 98
11.5.5. Fastsættelse af udrejsefrist . . . 99
11.6. Behandlingen af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 . . . 101
11.6.1. Sagsbehandlingen i Indenrigsministeriet. 101
11.6.2. Indhentelse af asylsagens akter . . . 101
11.6.3. Frist for indgivelse af ansøgning om humanitær opholdstilladelse . . . 102
11.6.4. Honorering til advokater for indgivelse af ansøgning om humanitær opholdstilladelse . . . 104
11.7. Behandlingen af begæringer om en sags genoptagelse . . . 106
11.7.1. Begrænsninger i adgangen til genoptagelse . . . 106
11.7.2. Opsættende virkning i forbindelse med genoptagelsesbegæringer . . . 107
11.7.3. Flygtningenævnets behandling af genoptagelsesbegæringer . . . 110
11.8. Behandlingen af asylsager hos Folketingets Ombudsmandv 112
11.8.1. Opsættende virkning ved klage til Folketingets Ombudsmand . . . 112
11.8.2. Frist for indgivelse af klage til Folketingets Ombudsmand . . . 114
11.8.3. Udarbejdelse af vejledning om ombudsmandens virksomhed . . . 115
11.9. Politiets opgaver med hensyn til udrejsekontrol og udsendelse af personer, der har fået afslag på opholdstilladelse . . . 115
11.10. Sagsbehandlingstiden i asylsager . . . 116

Kapitel 12. Sammenfatning . . . 118

Kapitel 13. Forslag til lovændringer . . . 122

Bilag 1. Afslag på asyl i 1. og 2. instans, klage til Folketingets Ombudsmand, varighed af de enkelte sagsbehandlingsskridt 126

Bilag 2. Afslag på asyl i åbenbart grundløs procedure. Klage til Folketingets Ombudsmand 127

Bilag 3. Sager vedrørende S 9, stk. 2, nr. 2. Klage til Folketingets Ombudsmand. Varighed af de enkelte sagsbehandlingsskridt 128

Kapitel 1.

Indledning.

1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium.

Udvalget vedrørende effektivisering af asylsagsbehandlingen blev nedsat af Justitsministeren den 4. september 1992.

Udvalgets opgave er beskrevet således i kommissoriet af 1. juli 1992:

"På baggrund af de seneste års udvikling inden for antallet og sammensætningen af asylansøgere i Danmark samt de erfaringer, der er indhøstet i forbindelse med myndighedernes behandling af asylsager i 1. instans og klageinstanserne og i lyset af udviklingen i det internationale samarbejde vedrørende behandlingen af asylansøgninger samt den opstramning af asylsagsbehandlingen, der følger af gennemførelsen af lov om ændring af udlændingeloven, skal udvalget overveje, hvorledes sagsbehandlingen i asylsager yderligere kan styrkes og fremskyndes, bl.a. i relation til klageadgange og tidsfrister. Udvalget kan herunder overveje såvel administrative foranstaltninger som mulige lovændringer med henblik herpå, f.eks. ændringer i kompetencereglerne.

Udvalget bør i den forbindelse overveje, om den nuværende ordning, hvorefter Justitsministeriet tager stilling til ansøgninger om opholdstilladelse af humanitære grunde for asylansøgere, er hensigtsmæssig, samt beskrive fordele og ulemper ved en eventuel ændring af denne ordning, f.eks. således at det er Flygtningenævnet, der tager stilling hertil.

Udvalget bør endvidere tage op til overvejelse, om de eksisterende muligheder for at meddele asyl samt meddele opholdstilladelse af humanitære grunde er dækkende for alle situationer, hvor forholdene i en asylansøgers hjemland er under forandring, f.eks. på grund af krigs- eller borgerkrigshandlinger, som kan have midlertidig karakter, og i givet fald stille forslag til en løsning heraf.

Udvalget bør endelig overveje Flygtningenævnets sammensætning, herunder om den nuværende sammensætning af nævnet skønnes hensigtsmæssig bl.a. med hensyn til at sikre nævnets uafhængighed.

Der gives udvalget adgang til at fremkomme med indstillinger inden for de områder, der er fastsat i kommissoriet for udvalgets arbejde. Det forudsættes, at de første indstillinger foreligger senest primo 1993."

Ved skrivelse af 12. august 1992 anmodede justitsministeren udvalget om tillige at medinddrage spørgsmålet om frihedsberøvelse af asylansøgere.

Udlændingeområdet blev ved regeringsskiftet den 25. januar 1993 overført fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet. Udvalget hører i kraft heraf nu under Indenrigsministeriet.

1.2 Udvalgets sammensætning.

Som medlemmer af udvalget blev ved nedsættelsen af udvalget udpeget følgende, idet det i parantes er angivet, hvilken institution, der har indstillet vedkommende medlem:

Formand:
Højesteretsdommer Per Sørensen

Medlemmer:
Kontorchef Claes Nilas (Justitsministeriet),
Direktør Fr. Chr. Schydt (Direktoratet for Udlændinge),
Landsdommer Ina Steincke (Flygtningenævnet),
Politimester Henning Dahlfelt (Rigspolitichefen),
Kontorchef H. M. Kofoed-Hansen (Udenrigsministeriet),
Generalsekretær Arne Piel Christensen (Dansk Flygtningehjælp),
Advokat Elsebeth Rasmussen (Advokatrådet),
Fuldmægtig Gitte Rubæk Pedersen (Justitsministeriet).

I februar 1993 blev Frederik Schydt konstitueret som afdelingschef i Indenrigsministeriet og blev som medlem af udvalget afløst af direktør Werner Willerslev-Olsen.

Kontorchef Michael Sjøberg har i sin egenskab af at have været chef for Flygtningenævnets sekretariat deltaget i flere udvalgsmøder, hvor udvalget bl.a. har drøftet sagsbehandlingen i Flygtningenævnet.

Som sekretær for udvalget har fungeret fuldmægtig Gitte Rubæk Pedersen, Indenrigsministeriet, og fuldmægtig Ane Dragsted, Direktoratet for Udlændinge.

Tekstbehandlingsopgaverne i forbindelse med udarbejdelse af delbetænkningen er varetaget af overassistent Lisbeth Sørensen, Indenrigsministeriet.

1.3 Udvalgets hidtidige arbejde.

Udvalget har afholdt 10 møder. Udvalgets formand samt fuldmægtig Gitte Rubæk Pedersen har derudover været til et møde hos Folketingets Ombudsmand, ligesom ombudsmanden og retschef Jens Møller har deltaget i et af udvalgets møder.

Udvalget har i det hidtidige arbejde koncentreret sig om spørgsmålet om styrkelse og effektivisering af asylsagsbehandlingen, herunder af behandlingen af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse, genoptagelsesbegæringer og klager til Folketingets Ombudsmand.

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet og efter anmodning fra den daværende justitsminister Hans Engeli fremskyndet behandlingen af den del af udvalgets kommissorium, der vedrører spørgsmålet om effektivisering af asylsagsbehandlingen med henblik på at kunne afgive denne første delbetænkning på nuværende tidspunkt.

København, den 7. juni 1993

Kapitel 2.

Baggrunden for nedsættelsen af udvalget.

Lov nr. 482 af 24. juni 1992 om ændring af udlændingeloven havde bl.a. til formål at effektivisere asylsagsbehandlingen. I denne henseende bestod lovændringen i

- ændrede regler vedrørende behandling af ambassadeansøgninger efter udlændingelovens § 7, stk. 4 (adgang til at afvise ansøgninger uden angivelse af tilknytning til Danmark og mulighed for ved åbenbart grundløse ansøgninger at afskære klageadgangen til Flygtningenævnet),

- hjemmel til at frihedsberøve asylansøgere, som udebliver fra afhøring hos politiet eller samtale hos Direktoratet for Udlændinge,

- udtrykkelige regler om udlændingemyndighedernes adgang til at optage fingeraftryk og personfotografi af en udlænding med henblik på fastlæggelse af dennes identitet, og

- en ændret procedure for, hvilken myndighed der skal afgøre, om udsendelse af en asylansøger vil stride mod udlændingelovens § 31.

Samtidig var det i bemærkningerne til lovforslaget tilkendegivet, at en yderligere effektivisering af asylsagsbehandlingen skulle søges opnået gennem administrative ændringer af en række sagsgange samt gennem tilførsel af yderligere ressourcer til de myndigheder, der er involveret i asylsagsbehandlingen.

Det blev således angivet, at praksis vedrørende meddelelse af opsættende virkning i anledning af ansøgninger om genoptagelse af asylsager eller af sager om humanitær opholdstilladelse samt klager til Folketingets Ombudsmand ville blive søgt skærpet.

I bemærkningerne er det vedrørende effekten af en ressourcetilførsel anført, at der efter Justitsministeriets skøn vil kunne ske en væsentlig nedbringelse af sagsbehandlingstiden. Det er således angivet, at der kan "opstilles en generel, realistisk målsætning for det tidsmæssige forløb af de asylsager, der behandles i to instanser, og hvor også muligheden for at søge opholdstilladelse af humanitære grunde, klage til Folketingets Ombudsmand og ansøgning om genoptagelse søges udnyttet af ansøgeren, på 8-9 måneder regnet fra det tidspunkt, hvor asylsagen tages under realitetsbehandling." Det siges samtidig, at et sådant skøn er behæftet med meget betydelig usikkerhed.

Under lovforslagets behandling i Retsudvalget gav justitsministeren over for udvalget tilsagn om nedsættelse af et udvalg med henblik på en effektivisering af asylsagsbehandlingen. Retsudvalget modtog i den forbindelse fra justitsministeren en beskrivelse af kommissoriet for et sådant udvalg svarende til udvalgets endelige kommissorium som gengivet ovenfor under pkt. 1.1. Retsudvalget modtog samtidig underretning om, at udvalget skulle bestå af repræsentanter for udlændingemyndighederne, Udenrigsministeriet, Advokatrådet og Dansk Flygtningehjælp.

I Retsudvalgets betænkning af 11. juni 1992 over forslag til lov om ændring af udlændingeloven er anført følgende i relation til udvalget:

"Flertallet har således bemærket sig det i lovforslaget anførte, hvorefter de foreslåede initiativer med henblik på en effektivisering af asylsagsbehandlingen alene er et første led i bestræbelserne på en markant nedbringelse af sagsbehandlingstiden i asylsager.

Herudover er det flertallets opfattelse, at mulighederne for en yderligere nedbringelse af sagsbehandlingstiden nøje bør undersøges og vurderes. Ikke alene hensynet til en effektiv administration på dette område, men også hensynet til asylansøgerne taler herfor. Flertallet har derfor med tilfredshed noteret sig den beskrevne opgave og sammensætningen af det kommende udvalg nedsat af Justitsministeriet med henblik på en effektivisering af asylsagsbehandlingen."

Kapitel 3.

Kort redegørelse for de forskellige led i asylsagsbehandlingen.

3.1. Indledning.

Med henblik på hurtigt at kunne danne sig et billede af forløbet af en asylsag er der i det følgende kort redegjort for de forskellige led i asylsagsbehandlingen, herunder for de regler der finder anvendelse i forbindelse med myndighedernes stillingtagen til asylansøgeres ansøgning om opholdstilladelse m.v.

En mere detaljeret gennemgang af de enkelte sagsbehandlingsskridt m.v. i de forskellige led i asylsagsbehandlingen findes i kapitel 4 til 9.

3.2. Behandlingen i første instans.

Spørgsmålet om meddelelse af asyl til udlændinge, der opholder sig her i landet (spontane asylansøgere) er reguleret ved udlændingelovens § 7, stk. 1, hvorefter der gives

"....opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951",

og udlændingelovens § 7, stk. 2, ifølge hvilken der gives

".... 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."

Af udlændingelovens § 46 fremgår, at det er Direktoratet for Udlændinge, der i første instans træffer afgørelse om asyl.

Sagsbehandlingen i første instans indledes med, at Direktoratet for Udlændinge træffer afgørelse om, hvorvidt ansøgningen

skal tages under behandling, og udlændingen meddeles tilladelse til at opholde sig i landet under sagens behandling, jf. udlændingelovens § 48, stk. 2.

Den indledende sagsbehandling, som omfatter fastlæggelse af ansøgerens identitet, registrering af den pågældende som asylansøger, indkvartering og indhentelse af ansøgerens oplysninger om asylgrundlaget, varetages af politiet - på visse punkter i samarbejde med Direktoratet for Udlændinge.

I forbindelse med den afsluttende sagsbehandling anmoder Direktoratet for Udlændinge i visse tilfælde om bistand fra Udenrigsministeriet, f.eks. i forbindelse med indhentelse af oplysninger om ansøgernes hjemland og ægthedsvurdering af dokumenter, eller fra politiet, såfremt der opstår yderligere behov for afhøring af ansøgeren. For så vidt angår behandlingen af sager, hvor ansøgningen anses for åbenbart grundløs, er der et lovfæstet samarbejde mellem direktoratet og Dansk Flygtningehjælp, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 3.

I sager, der afsluttes med, at Direktoratet for Udlændinge imødekommer asylansøgningen, udfærdiges der et såkaldt "overgivelsesbrev" til Dansk Flygtningehjælp, som skal forestå den pågældendes integration i det danske samfund.

Afsluttes sagen med et afslag, tager direktoratet stilling til, om eventuel tvangsmæssig udsendelse vil være i strid med udlændingelovens § 31, jf. udlændingeloveris § 32 a. Direktoratet udfærdiger en skriftlig afgørelse herom, hvori der tillige fastsættes en udrejsefrist, jf. udlændingelovens 33. Afgørelsen forkyndes for ansøgeren ved politiets foranstaltning.

Medmindre sagen er behandlet som åbenbart grundløs, hvorved klageadgangen til Flygtningenævnet afskæres, spørges ansøgeren ved forkyndelsen, om afgørelsen påklages til Flygtningenævnet .

3.3 Behandlingen i 2. instans.

Reglerne vedrørende Flygtningenævnets virksomhed findes i udlændingelovens §§ 53 - 58.

Af § 53, stk. 1 og 5, fremgår, at der ved nævnets behandling deltager en formand eller næstformand, som skal være dommer, og 6 medlemmer. I § 53, stk. 3, er der åbnet mulighed for, at visse sager behandles under deltagelse af formanden eller en af næstformændene og 2 medlemmer (det såkaldte "lille nævn").

Det fremgår af udlændingelovens § 53 a, stk. 2, at asylansøgeren har ret til at forblive i landet under klagesagens behandling i Flygtningenævet

Direktoratet fremsender sagens akter til Flygtningenævnet tillige med et sagsresume og direktoratets udtalelse, jf. udlændingelovens § 54. Ligesom Direktoratet for Udlændinge bistås Flygtningenævnet af navnlig Udenrigsministeriet, såfremt der skal indhentes yderligere baggrundsoplysninger, foretages ægthedsvurdering af dokumenter el. lign.

Såfremt ansøgeren ikke allerede har antaget en advokat, beskikker nævnet en advokat for ansøgeren, som modtager kopi af sagens akter, jf. udlændingelovens § 55.

Ifølge udlændingelovens § 56 har udlændingen efter begæring ret til mundtligt at forelægge sin sag for Flygtningenævnet. Nævnet bestemmer, om den øvrige behandling af sagen skal være mundtlig. Langt de fleste af nævnets afgørelser vedrørende spontane asylansøgere træffes efter, at sagen i det hele har været undergivet mundtlig behandling.

Flygtningenævnets afgørelse bekendtgøres for ansøgeren ved nævnsmødets afslutning.

Stadfæster Flygtningenævnet direktoratets afgørelse, skal nævnet - som direktoratet - træffe afgørelse om tvangsmæssig udsendelse og fastsætte en udrejsefrist, jf. h.h.v. udlændingelovens § 32 a og § 33. Afgørelsen forkyndes for ansøgeren

ved nævnsmødets afslutning.

3.4. Humanitær opholdstilladelse.

Har en udlænding fået endeligt afslag på asyl, kan den pågældende ansøge om opholdstiladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2. Ifølge denne bestemmelse kan en udlænding meddeles opholdstilladelse, hvis vedkommende "befinder sig i en sådan situation, at væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for at imødekomme ansøgningen".

Afgørelse om opholdstilladelse af humanitære grunde træffes nu af indenrigsministeren (tidligere justitsministeren), jf. udlændingelovens § 46.

Efter fast praksis meddeles ansøgeren tilladelse til at forblive i landet under sagens behandling, således at den fastsatte udrejsefrist udsættes.

Både i tilfælde, hvor ansøgningen imødekommes, og i tilfælde hvor ansøgningen afslås, gives der skriftlig underretning herom til ansøgeren eller dennes advokat.

Afslås ansøgningen, fastsættes der en ny frist for udrejse.

3.5. Genoptagelse.

Ifølge almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kan en sag genoptages, såfremt der foreligger nye oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Ansøgninger om genoptagelse forekommer i relation til Direktoratet for Udlændinges afgørelse om afslag på asyl efter åbenbart grundløs proceduren, Flygtningenævnets stadfæstelse af direktoratets afslag og Indenrigsministeriets afslag på ansøgninger om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Det forekommer ikke sjældent, at der indgives flere ansøgninger om genoptagelse i den samme sag.

Ansøgninger om genoptagelse har ikke efter udlændingeloven opsættende virkning med hensyn til asylansøgerens udrejsefrist, men i praksis får asylansøgeren normalt ret til at forblive i landet, indtil der er taget stilling til genoptagelsesbegæringen.

3.6 Klage til Folketingets Ombudsmand.

Både Direktoratet for Udlændinges afgørelser efter åbenbart grundløs proceduren, Flygtningenævnets stadfæstelser af direktoratets afslag på asyl, samt Indenrigsministeriets afslag på ansøgninger om opholdstilladelse af humanitære grunde indbringes ikke sjældent for Folketingets Ombudsmand.

Det bemærkes herved, at Folketingets Ombudsmand i 1984 tog stilling til sin kompetence over for Flygtningenævnet. Ombudsmandens konklusion blev, at han ikke havde tilstrækkelig holdepunkter for at antage, at det ved gennemførelsen af udlændingeloven havde været tilsigtet at afskære hans kompetence i forhold til nævnets afgørelse.

Klage til ombudsmanden har ikke efter udlændingeloven opsættende virkning. Praksis er dog, at sådanne klager som altovervejende hovedregel tillægges opsættende virkning, således at asylansøgerens udrejsefrist udsættes.

3.7. Udsendelse.

Såfremt en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig i Danmark, ikke udrejser, påhviler det politiet at sørge for udrejsen, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2.

Udrejser en asylansøger, der har fået endeligt afslag på opholdstilladelse ikke, sørger politiet således for at udsende vedkommende.

Tvangsmæssig udsendelse indebærer, at asylansøgeren skal frihedsrøves, bagagen skal pakkes, og billet skal indkøbes. Er den pågældende ikke i besiddelse af (gyldigt) pas/rejselegitimation, bistår politiet med fremskaffelsen af de fornødne papirer. I en del tilfælde indebærer den tvangsmæssige udsendelse, at politiet må ledsage udlændingen ud af landet og til bestemmelsesstedet.

Kapitel 4.

Sagsbehandlingen hos politiet.

4.1 Politiets indledende sagsbehandling i relation til personer, der indrejser til Danmark for at søge asyl.

4.1.1. Proceduren på grænsen.

Når en udlænding rettrer henvendelse til politiet (paskontrollen) ved den danske grænse for at søge asyl, skal politiet fremskaffe nogle ganske bestemte oplysninger til brug for den videre sagsbehandling, og en række særlige regler skal iagttages.

De almindelige afvisningsregler i udlændingelovens §§ 28-29 gælder ikke. Kompetencen til at tillade en asylsøger at indrejse eller til at afvise en asylansøger ligger hos Direktoratet for Udlændinge, jf. udlændingelovens § 48, stk. 2.

Politiet på grænsen skal derfor forelægge enhver asylansøgning for Direktoratet for Udlændinge. Forelæggelsen sker telefonisk enten til direktoratets afdeling i Sandholmlejren eller uden for normal arbejdstid for direktoratets vagtjurist.

Da direktoratets afgørelse efter udlændingelovens § 48, stk. 2, alene vedrører spørgsmålet, om indrejse kan tillades, eller om afvisning eller udvisning kan ske til et såkaldt "sikkert land", er politiets opgave på dette tidspunkt at fastlægge nogle simple, faktiske kendsgerninger. Politiet skal nøjagtigt fastlægge indrejsetid, sted og måde, og hvilket land indrejse er sket fra, evt. suppleret med oplysninger om ophold/transit i dette land. Herudover skal oplysning om rejsedokument, identitet og mulig familiemæssig eller anden tilknytning til Danmark fastlægges. Der skal derimod ikke ske en egentlig asylafhøring på dette tidspunkt.

Det er sædvanligvis nødvendigt at anvende tolk i forbindelse med behandlingen af sagen på grænsen.

I mange tilfælde vil en afgørelse ikke kunne træffes straks af direktoratet. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor asylansøgerens identitet eller rejseruten ikke med sikkerhed er fastlagt.

Er det ikke muligt for direktoratet umiddelbart at træffe afgørelse om, hvorvidt indrejse skal tillades, vil asylansøgeren som hovedregel blive underkastet administrativ frihedsberøvelse i medfør af udlændingelovens § 36. Afhængig af omstændighederne vil frihedsberøvelsen ske lokalt, eller asylansøgeren vil blive overført til København med henblik på indsættelse i institutionen for frihedsberøvede asylansøgere i Sandholm. Er der ikke grundlag for administrativ frihedsberøvelse, vil asylansøgeren normalt blive overført til indkvartering i Registrerings- og asylcentret i Sandholm, hvor asylansøgeren herefter befinder sig i en teknisk afvisningsposition, indtil direktoratet træffer afgørelse om, hvorvidt ansøgeren kan få tilladelse til at opholde sig i Danmark under asylsagens behandling.

Er det ikke muligt for politiet på grænsen, eller evt. Rigspolitiets personale i Sandholm umiddelbart at fastlægge de nødvendige oplysninger til brug for direktoratets afgørelse, vil det ofte blive nødvendigt at iværksætte en egentlig efterforskning, der kan være af ganske indviklet og omfattende karakter. Heri indgår grundig visitation af asylansøgerens person og bagage og grundig afhøring af asylansøgeren selv, evt. medrejsende, transportselskabet, rejseagent (menneskesmugler), familie eller bekendte her i landet mv. Der kan blive tale om at gennemføre tekniske undersøgelser f.eks. af rejsedokumenter eller lignende, og det kan være nødvendigt at rette henvendelse til udenlandske myndigheder.

Selvom en asylansøger ikke af direktoratet har fået tilladelse til at opholde sig i Danmark under asylsagens behandling, vil der skulle gennemføres en del administrativt arbejde af samme karakter, som finder sted ved den egentlige registre-

ring af asylansøgere, men vedkommende person får ikke lejlighed til at udfylde asylansøgnihgsskemaet, jf. herom i kapitel 4.2.2.

Trækker politiets arbejde med fastlæggelse af rejserute og identitet ud, holdes direktoratet løbende underrettet. Fremkommer tilstrækkelige oplysninger, træffer direktoratet afgørelse, og det betyder enten, at asylansøgeren behandles i den normale asylprocedure, eller at en afvisning eller udvisning skal gennemføres.

Må politiet opgive at fastlægge asylansøgerens rejserute/identitet, underrettes direktoratet, som derefter normalt træffer afgørelse om, at asylansøgeren kan opholde sig i Danmark under asylsagens behandling.

De sager, der ikke kan afgøres straks i forbindelse med asylansøgerens henvendelse til politiet på grænsen, har ofte en meget besværlig vej foran sig. Dels fordi asylansøgeren tit ikke ønsker at medvirke ved sagens oplysning eller direkte søger at modvirke denne. Dels fordi gennemførelsen af en afvisning- eller udvisningsbeslutning kræver forhandling med et andet lands myndigheder, hvilket ofte kan medføre en ganske langvarig sagsbehandling.

Selve identifikationsfastlæggelsen sker på baggrund af asylansøgerens egne oplysninger om identiteten sammenholdt med de øvrige oplysninger, som politiet er i besiddelse af i forbindelse med den første efterforskning. Den sikrest mulige identitetsfastlæggelse sker gennem optagelse af fingeraftryk. Rigspolitiet sender i praksis forespørgsler om identitet til vore nabolande og i en del tilfælde til de lande, som er relevante i relation til et muligt tidligere ophold. Forespørgsler sendes aldrig til det af asylansøgeren opgivne hjemland eller forfølgelsesland. Ekspeditionstiden ved forespørgsler af denne art er ofte særdeles lang. Problemerne omkring identifikation kan optræde både i indledningsfasen, i afhøringsfasen og i udsendelsesfasen.

Et sædvanligt led i identifikationsprocessen er, at asylansø-

geren underkastes frihedsberøvelse. Langt den overvejende del af de uidentificerede asylansøgere løslades indenfor den første måned.

Udvalget vil senere i sit arbejde se nærmere på spørgsmålet om anvendelsen af og udstrækningen af administrativ frihedsberøvelse.

Danmark har indgået aftale med de nordiske lande og med Forbundsrepublikken Tyskland om tilbagetagelse af udlændinge, der ulovligt er indrejst over de fælles grænser.

Den nordiske paskontroloverenskomst indeholder således bl.a. bestemmelser om, at ikke-nordiske statsborgere, der uden gyldigt pas og visum rejser fra et nordisk land til et andet, skal tilbagetages til det land, hvorfra udlændingen indrejste. Disse sager har indtil nu stort set forløbet gnidningsfrit, idet praksis er lagt fast gennem drøftelser i det nordiske udlændingeudvalg, der er nedsat i henhold til overenskomsten.

For så vidt angår Forbundsrepublikken Tyskland findes reglerne i den dansk-tyske grænseoverløberoverenskomst af 31. maj 1954. Når bortses fra tilbagetagelse af danske eller tyske statsborgere, kan tilbagetagelse af udlændinge kun ske, **når** udlændingen illegalt har passeret grænsen, og det land, der ønsker tilbagetagelse, kan sandsynliggøre dette. Der findes ingen definition af begrebet illegal grænsepassage, men i praksis forekommer 3 "tilfælde:

a) ved passage af grænsen uden for de autoriserede overgangssteder.
b) ved passage gennem et autoriseret overgangssted, når udlændingen holder sig skjult for paskontrollen f.eks. gemt i bagagerummet på en bil osv.
c) ved anvendelse af falske dokumenter vildleder paskontrollen.

I praksis påberåber Danmark sig ikke overenskomsten, hvis udlændingen har anvendt forfalskede danske rejsedokumenter.

Overenskomsten opererer med to former for tilbagetagelse - en formløs og en formel. Den formløse procedure går ud på, at tilbagetagelse kan ske ved en direkte, uformel drøftelse mellem grænsemyndighederne (i Danmark normalt grænsepolitikredsen eller i sjældnere tilfælde Rigspolitiet). Det er en forudsætning, at udlændingen pågribes, anmeldes tilbage og rent faktisk tilbageføres inden for nogle meget korte tidsfrister. Ligeledes skal der være tale om klare tilfælde.

Andre tilfælde skal forhandles efter den formelle procedure. Her varetages forhandlingen på dansk side af Rigspolitiet, og forhandlingspartneren er den tyske ambassade i København. Et vilkår ved forhandling efter den formelle procedure er, at det godtgøres, at udlændingen forinden grænsepassagen har opholdt sig i mindst 14 dage i det land, der skal tilbagetage udlændingen.

4.1.2 Proceduren ved ansøgning om asyl indgivet efter indrejse til Danmark.

I et betydeligt antal tilfælde indgives en ansøgning om asyl først efter, at personen er indrejst til Danmark. Også i disse tilfælde skal politiet, der modtager asylansøgningen, straks forelægge den for Direktoratet for Udlændinge. Ansøgeren vil normalt straks blive overført til Rigspolitiet og videre til Sandholmlejren.

Har asylansøgeren lovligt kunnet indrejse og opholde sig i Danmark, træder den normale asylprocedure i kraft. Opholder asylansøgeren sig derimod ulovligt i Danmark, f.eks. fordi den pågældende asylansøger ikke er i besiddelse af pas, visum eller identitetspapirer i øvrigt, og/eller er asylansøgerens rejserute uoplyst, vil det være nødvendigt at iværksætte en nærmere undersøgelse efter de ovenfor nævnte principper med henblik på Direktoratet for Udlændinges stillingtagen til, om den pågældende asylansøger skal afvises eller udvises. Administrativ frihedsberøvelse vil herunder kunne komme på tale. For så vidt angår de tilfælde, der falder ind under bestemmelsen i den dansk/tyske grænseoverløberoverenskomst, henvises til omtalen ovenfor i kapitel 4.1.1.

4.2. Politiets opgaver i en asylsag, hvor Direktoratet for Udlændinge har bestemt, at ansøgeren kan opholde sig i Danmark under asylsagens behandling.

4.2.1. Registrering.

Sagsbehandlingen i denne fase har til formål at fastslå ansøgers identitet (i det omfang dette ikke allerede er sket), at registrere pågældende som asylansøger, at vejlede ansøgeren, at indlogere ansøgeren og at oprette sagen i Direktoratet for Udlændinges regi.

Når Direktoratet for Udlændinge har truffet beslutning om, at en asylansøger kan opholde sig i Danmark, medens asylansøgningen behandles, transporteres ansøgeren til Sandholm med henblik på registrering af den pågældende som asylansøger.

Registrering, herunder identificering af ansøgeren, og transport til registreringscentret foretages af politiet og finder typisk sted samme dag, som ansøgeren ankommer eller senest dagen efter.

Før selve registrerirfgen påbegyndes tilkaldes en tolk.

Derefter bliver asylansøgeren kort vejledt om, hvad der skal ske i forbindelse med registreringsfasen.

Foto optages af alle asylansøgere over 15 år. Billederne anvendes i forbindelse med udstedelse af paskvittering, ligesom et billede af hver asylansøger tilgår Dansk Røde Kors i forbindelse med indlogeringen, og endelig anvendes billederne ved eventuel senere udstedelse af opholdskort..

Skønnes det hensigtsmæssigt i relation til fastlæggelse af en asylansøgeres identitet, optages der fingeraftryk af den pågældende. Der optages således fingeraftryk af en asylansøger, der ikke er i besiddelse af nogen form for dokumentation for den identitet, som den pågældende har opgivet, samt af en asylansøger, der ikke er i besiddelse af anerkendte dokumenter, eller som er i besiddelse af falske eller forfalskede

dokumenter.

Der optages ikke fingeraftryk, såfremt asylansøgeren er under 15 år.

Såfremt asylansøgerens identitet ikke er fastslået med tilstrækkelig sikkerhed, vil der normalt ske frihedsberøvelse af den pågældende.

Selve registreringen sker ved udfyldelse af et fortrykt blanketsæt, hvor der noteres oplysninger om ansøgerens navn, fødedato, hjemland, rejselegitimation, medfølgende familie, sprog, rejserute mv. Der noteres tillige en kortfattet gengivelse af den pågældendes motiv for at søge asyl.

Ansøgerens eventuelle personlige papirer og rejsehjemmel tages i bevaring, og der udstedes en særlig (blå) kvittering til ansøgeren. Ansøgeren kan benytte kvitteringen som dokumentation for, at vedkommende har ansøgt om asyl, men kan ikke benytte kvitteringen som rejsedokument.

Asylansøgerne modtager i forbindelse med registreringen en skriftlig vejledning om udlændingelovens § 34. Dette sker ved udlevering af en særlig blanket. Asylansøgere, der frihedsberøves, modtager skriftlig vejledning om udlændingelovens § 36. Vejledningen omfatter muligheden for at påklage afgørelsen om foranstaltninger efter udlændingelovens § 34 og 36 til Indenrigsministeriet.

Asylansøgeren får udleveret en folder, som indeholder en vejledning for asylansøgeren. I folderen er der oplysninger om asylproceduren, indkvartering, de involverede myndigheder og private organisationer, muligheden for at søge humanitær opholdstilladelse og gengivelse af centrale bestemmelser i udlændingelovgivningen og flygtningekonventionen.

I umiddelbar forlængelse af registreringen oprettes den pågældendes asylsag i Sandholm-lejrens journalsystem og i asylregistret. Oprettelsen foretages af politiets personale på Direktoratet for Udlændinges vegne.

Når registreringen er afsluttet, indlogeres asylansøgeren i et af asylcentrene, der drives af Direktoratet for Udlændinge i samarbejde med Dansk Røde Kors, eventuelt i centret i Sandholm-lejren.

Det er Dansk Røde Kors' opgave på direktoratets vegne at indlogere ansøgeren og at sikre den pågældendes personlige underhold. Herunder sørger Dansk Røde Kors for, at ansøgeren bliver lægeundersøgt under opholdet i centret.

En asylansøger, der er indrejst med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, bliver ikke overført til Sandholm-lejren med henblik på registrering, da der oftest er tale om, at den pågældende er privat indkvarteret. Vedkommende bliver i stedet "fjernregistreret" på skriftligt grundlag, indtil den egentlige asylregistrering kan finde sted. Andre asylansøgere, hvis identitet er fastlagt, og som har familie bosat i Danmark, vil af Direktoratet for Udlændinge i visse tilfælde få tilladelse til at blive privat indkvarteret under asylsagsbehandlingen. I disse tilfælde kan systemet med fjernregistrering også benyttes, således at asylansøgeren ikke passerer gennem Sandholm-lejren.

4.2.2. Forevisning af **videofilm og udfyldelse** af asylansøgningsskema.

I tilknytning til registreringen - eller som oftest dagen efter - udfylder asylansøgeren et særligt ansøgningsskema, der har til formål nærmere at fastlægge asylgrundlaget på baggrund af ansøgerens egen skriftlige redegørelse.

Forinden udfyldelse af skemaet forevises et video-bånd, hvori der redegøres nærmere for sagens behandling.

Båndet indeholder tillige en gennemgang af asylansøgningsskemaets punkter med forklaring om, hvorledes de skal udfyldes.

Ansøgeren gøres opmærksom på vigtigheden af, at alle relevan-

Visitationen foretages indenfor få dage efter; at sagen er modtaget med oversat ansøgningsskema.

Ved visitationen gennemgås sagen af en fuldmægtig i direktoratets kontor i Sandholmlejren, som tager stilling til, om sagen må anses for åbenbar.

For så vidt angår sager, hvor ansøgningen på baggrund af de foreliggende oplysninger om den konkrete sag, de generelle baggrundsoplysninger og i lyset af Flygtningenævnets praksis, må anses for åbenbart grundløs, henvises til kapitel 5.5. nedenfor.

Sager, hvor det er åbenbart, at der skal gives en tilladelse, oversendes efter visitationen med den udfærdigede tilladelse til ressortkontoret i Direktoratet for Udlændinge.

I sager, der ikke anses for åbenbare og derfor behandles i sædvanlig procedure med mulighed for i tilfælde af afslag at klage til Flygtningenævnet, fastlægger fuldmægtigen ud fra en konkret vurdering af den enkelte sag temaet for politiets afhøring afasylansøgeren. Formålet hermed er at sikre, at asylafhøringen målrettes mod det relevante for sagens afgørelse.

Temaet for afhøringen fastlægges ved, at fuldmægtigen foretager afkrydsning i et skema, hvori forskellige afhøringstemaer er angivet. Når afhøringstemaet er fastlagt, går sagen tilbage til Rigspolitiet m.h.p. indkaldelse til afhøring.

Det skal bemærkes, at Rigspolitiet og Direktoratet for Udlændinge holder en løbende og tæt kontakt om behandlingen af sagerne. Således står direktoratets dokumentationsgruppe til rådighed for politiet med henblik på at skaffe oplysninger om forholdene i de forskellige lande både til brug for Rigspolitiets indledende sagsbehandling, men selvfølgelig især i afhøringssituationen, jf. nedenfor i kapitel 4.2.4.

Med hensyn til selve visitationen er der ligeledes tæt kontakt mellem Rigspolitiet og direktoratet med henblik på at sikre den hurtigst mulige behandling af de enkelte sager og

te oplysninger kommer med ved udfyldelsen af skemaet, og det understreges, at de afgivne oplysninger bliver behandlet fortroligt.

Ansøgningsskemaet findes på følgende sprog: dansk, engelsk, fransk, spansk, polsk, russisk, rumænsk, albansk, serbokroatisk, bulgarsk, tyrkisk, arabisk, farsi, tamil, kurdisk, somali og kinesisk. Videobåndet findes på engelsk, farsi, serbokroatisk, albansk, russisk, arabisk, polsk og somali. Udgivelse på rumænsk og sorani-kurdisk er under forberedelse.

Ansøgeren udfylder skemaet på sit modersmål eller et sprog, ansøgeren behersker lige så godt. Er ansøgeren analfabet eller kan asylansøgeren af andre årsager ikke udfylde skemaet selv, bliver visse grundlæggende oplysninger tilført skemaet ved, at ansøgeren afhøres af politiet under medvirken af tolk.

Når asylansøgeren har udfyldt skemaet, sendes det til oversættelse hos en af politiet godkendt tolk.

Efter oversættelse af skemaet oversendes sagen til Direktoratet for Udlændinges afdeling i Sandholm-lejren. I forbindelse med oversendelsen til direktoratet noteres det i asylregistret, at sagen er sendt til visitation i direktoratet.

4.2.3. Direktoratets visitation og anden sagsbehandling.

Formålet med visitationen er at udskille åbenbare sager, d.v.s. dels åbenbart grundløse ansøgninger, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 3, dels visse sager, der på det foreliggende grundlag åbenbart kan afgøres med en tilladelse, herunder konsekvensstatussager og sager vedrørende uledsagede mindreårige børn. Endvidere fastlægges i denne fase retningslinjer for den videre undersøgelse af sagen i politiets regi. Endelig sikres det, at sager med indbyrdes sammenhæng (f.eks. beslægtede, samtidigt indrejste med (delvist) sammenfaldende asylmotiv) kobles santmen.

samlet visitation af større grupper af ensartede sager.

4.2.4. Asylafhøring hos politiet.

Efter modtagelsen vurderer Rigspolitiet sagen med henblik på at beregne tidsforbruget til afhøringen. Endvidere afgøres det, hvorvidt der er tale om en sag, der skal hastebehandles (f.eks. mindreårig ansøger, genafhøring eller det er en potentiel åbenbart grundløs sag) samt under hvilken sproggruppe sagen henhører. Derefter tilsiges asylansøgeren og tolk til asylafhøring.

Berammelsestiden er afhængig af ovennævnte faktorer samt af det samlede antal modtagne sager og de tilstedeværende personalemæssige og tolkemæssige ressourcer.

Som altovervejende hovedregel indkalder politiet asylansøgeren til afhøring i Sandholm-lejren eller i Rigspolitiets afdeling i Brøndbyøster; dette gælder også ansøgere, der er indkvarteret på centre i provinsen. Der er etableret et meget effektivt samarbejde med Dansk Røde Kors for at sikre, at færrest mulige udebliver fra afhøringerne, og det er Rigspolitiets erfaring, at kun et fåtal udebliver.

Er ansøgeren mindreårig tilkaldes en medarbejder fra Dansk Røde Kors som bisidder ved afhøringen.

Såfremt en ansøger udebliver fra afhøring, beror det på en konkret vurdering navnlig af årsagen til udeblivelsen, om ansøgeren alene skal genindkaldes til afhøring, eller om pågældende skal frihedsberøves i medfør af den nye hjemmel i udlændingelovens § 36.

Afhøringen sker under medvirken af en tolk, og afhøringen starter altid med, at det sikres, at ansøgeren og tolken forstår hinanden sprogligt.

Herefter gøres ansøgeren bekendt med følgende:

- at oplysninger i anledning af ansøgningen behandles fortroligt,

- at det sagsbehandlende personale har tavshedspligt i henhold til den danske straffelov,

- at danske myndigheder ikke retter henvendelse til myndigheder i ansøgerens hjemland uden ansøgerens udtrykkelige samtykke,

- at kopi af rapporten udleveres til ansøgeren efter ønske,

- at rapporten afgives til Direktoratet for Udlændinge til brug for direktoratets behandling af ansøgningen,

- at ansøgeren har pligt til at afgive korrekte oplysninger om sine forhold til brug for ansøgningen, og at usandfærdige oplysninger og senere ændringer af afgivne oplysninger kan medføre skepsis overfor ansøgerens troværdighed.

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

Ved afhøringen foretages en grundig gennemgang af asylmotivet m.h.p. at sikre, at alle relevante oplysninger, som asylansøgeren kan afgive, bliver tilført sagen. Herved tilstræbes tillige, at det i videst muligt omfang undgås, at sagen på et senere stadie skal genoptages/revurderes, fordi ansøgeren fremkommer med nye/supplerende oplysninger.

Afhøringen, hvis længde kan variere fra et par timer til en hel dag, afsluttes altid med, at tolken gennemgår hele forklaringen med asylansøgeren. Har asylansøgeren rettelser/ændringer til den oplæste forklaring, påføres disse i rapporten, og asylansøgeren opfordres herefter til at skrive forklaringen under. Tolken og polititjenestemanden skriver ligeledes under. Det er frivilligt for asylansøgeren, om pågæl-

dende ønsker at underskrive eller ej, men i benægtende fald skal det fremgå af rapporten.

Når afhøringen er afsluttet, kontrolleres det af Rigspolitiet, 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 for Udlændinge.

Afhøringsdatoen og oversendelsen til direktoratet noteres i asylregistret.

Når bortses fra de særlige procedurer i forbindelse med behandlingen af de åbenbare tilladelser, jf. kapitel 4.2.3 og de åbenbart grundløse ansøgninger, jf. kapitel 5.5., overgår asylsagen på dette tidspunkt fra politiets regi til Direktoratet for Udlændinge, der først herefter kan påbegynde den egentlige asylsagsbehandling.

Det bemærkes, at Rigspolitiet og direktoratet efter aftale har afprøvet forskellige modeller til fremskyndelse og effektivisering af sagsbehandlingen i afhøringsfasen. Der har således været dannet forskellige specielle afhøringsgrupper til behandling af bestemte sager, f.eks. sager fra Irak, Vestafrika og Somalia/ Ethiopien. I nogle tilfælde er der foregået en særlig briefing fra direktoratets dokumentationsafdeling, og afhøringsgrupperne har ligeledes i nogle tilfælde haft en bestemt sagkyndig medarbejder fra direktoratet tilknyttet. Formålet har bl.a. været løbende at kunne justere afhøringstemaet eller ændre visitationsgrundlaget.

4.2.5. Sagsbehandlingstiden hos politiet.

For så vidt angår sagsbehandlingstiden hos politiet forud for ændringen af udlændingeloven i juni 1992 henvises til kapitel 5.7 nedenfor, hvoraf fremgår, at der på daværende tidspunkt gennemsnitligt medgik ca. 2-3 måneder til politiets sagsbehandling i den indledende fase omfattende registrering af

asylansøgeren, udfyldelse af spørgeskema, oversættelse af skemaets oplysninger samt afhøring af asylansøgeren, herunder tiden, der medgår til visitation af sagen i Direktoratet for Udlændinge.

En opgørelse over det. gennemsnitlige tidsforbrug hos politiet i perioden fra den 1. juli 1992 - 31. december 1992 viser, at der i denne periode medgik gennemsnitligt ialt 56 dage, hvori indgår sagsbehandlingstiden i Direktoratet for Udlændinge i forbindelse med direktoratets fastlæggelse af retningslinier for politiets videre undersøgelse af asylsagen.

Det skønnes, at sagsbehandlingstiden har været den samme i de to første måneder af 1993.

Kapitel 5.

Sagsbehandlingen i Direktoratet for Udlændinge i en asylsag, hvor ansøgeren opholder sig i Danmark under sagens behandling.

5.1. Sagsbehandling.

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

Ved afgørelsen af en sag skal der tages stilling til, om ansøgeren opfylder betingelserne i udlændingelovens § 7 for at få opholdstilladelse som flygtning i Danmark.

Der må i alle tilfælde en ganske indgående, individuel vurdering til, før man kan konstatere, om en asylansøgning skal imødekommes eller afslås. Ansøgerens egen forklaring om, hvad han eller hun har oplevet forinden udrejsen og frygter ved en tilbagevenden, sammenholdt med de foreliggende oplysninger om forholdene i det pågældende land, spiller en afgørende rolle.

At ansøgeren tidligere har været udsat for forfølgelse indebærer således ikke, at den pågældende skal have asyl, hvis forholdene siden har forandret sig, således at forfølgelsen ikke længere forekommer. Omvendt kan der gives asyl til en ansøger, der ikke hidtil har været udsat for forfølgelse i hjemlandet, hvis forholdene nu er forværret, således at den pågældende må antages at risikere forfølgelse ved en hjemvenden.

Er sagens omstændigheder - eventuelt sammenholdt med de generelle baggrundsoplysninger - 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 nye skriftlige henvendelser fra ansøgeren på pågældendes modersmål.

- 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.

- indhentelse af yderligere baggrundsoplysninger via Udenrigsministeriet,

- vurdering af nye dokumenter, som ansøgeren indsender, herunder forelæggelse af dokumenter til ægthedsvurdering i Udenrigsministeriet,

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

5.2 Udenrigstjenestens bistand til udlændingemyndighedernes behandling af konkrete asylsager.

Udenrigsministeriet og repræsentationenerne bistår både Direktoratet for Udlændinge og Flygtningenævnet med indhentelse af generelle og konkrete oplysninger til brug ved myndighedernes behandling af ansøgninger om asyl i Danmark. Hovedparten vedrører spontane asylansøgere. Endvidere bistår udenrigstjenesten i et vist omfang i forbindelse med udsendelsessager, jf. herom i kapitel 9.

Når Udenrigsministeriet modtager en anmodning fra en af udlændingemyndighederne, foretages en første rutinemæssig sagsbehandling i ministeriet. Denne omfatter navnlig kontrol af, at der ikke til brug for en af de øvrige udlændingemyndighe-

der tidligere er indhentet lignende og fortsat brugbare oplysninger.

I en række tilfælde anmodes den rekvirerende myndighed om at præcisere hvilke oplysninger, der ønskes.

Herefter instruerer ministeriet den eller de relevante repræsentationer om at indberette de ønskede oplysninger.

Behovet for indhentelse af oplysninger opstår oftest på baggrund af den forklaring, asylansøgeren afgiver til støtte for sin ansøgning om asyl. Der kan være tale om efterprøvelse af (dele af) asylansøgerens forklaring om forhold, der knytter sig til hans person, eller om ægthedsvurdering af dokumenter, som ansøgeren fremlægger som bevis for, at han er eftersøgt, domfældt eller på anden måde er i en særlig udsat position i hjemlandet.

I de personrelaterede spørgsmål må der - medmindre der foreligger samtykke til at identiteten kan afsløres - for at beskytte ansøgeren overfor hjemlandets myndigheder arbejdes med den største diskretion. Dette kan forlænge repræsentationernes sagsbehandlingstid.

Det viser sig ofte, især i regioner hvor Danmark er "tyndt" repræsenteret, at den adspurgte repræsentation må melde tilbage, at den ikke er i stand til (fuldt ud) at skaffe de ønskede oplysninger. Udenrigsministeriet forsøger i så fald andre kilder f.eks. UNHCR, de nordiske eller EF-landenes udenrigsministerier direkte eller via repræsentationerne i disse lande. Især de større EF-landes udenrigstjenester kan lejlighedsvis yde nyttig bistand.

For så vidt angår de lande, hvor oplysninger kan skaffes gennem de danske repræsentationer, kan der imidlertid også være tale om en tidskrævende proces. Dette skyldes dels den diskretion, der må iagttages, og dels at oplysninger ofte må indhentes fra advokater, politikere, meningsdannere, menneskerettighedsorganisationer ved personlige møder el.lign. Endvidere må oplysningerne for at opnå størst mulig sikkerhed

ofte sammenholdes med flere kilder.

Også i lande, som Danmark arbejder tæt sammen med, er sagsbehandlings tiderne ikke sjældent betydeligt længere, end hvad der kan anses for rimeligt. Dette gælder ikke mindst i tilfælde af indhentelse af asylakter/oplysninger fra andre EF-lande, hvor ansøgeren tidligere har søgt asyl. Besvarelse af sådanne forespørgsler har lejlighedsvis måtte opgives efter lang tids forgæves venten.

Når oplysningerne foreligger, sammenholdes og eventuelt udbygges de i Udenrigsministeriet med andet materiale fra tidligere besvarelser og fra andre kilder. Dette sker for at sikre pålideligheden af udtalelserne.

Foretagne undersøgelser giver ikke sjældent anledning til supplerende spørgsmål.

Ægthedsvurderinger er som regel de mindst tidskrævende ekspeditioner (2-8 uger), men kan dog tage meget længere tid, f.eks. i konfliktramte lande, eller lande hvor der ikke er en dansk repræsentation. Oplysninger fra registre må typisk indhentes gennem en advokat eller en menneskerettighedsorganisation for at sikre kvaliteten af vurderingen, og at den pågældendes identitet ikke afsløres.

Anmodninger om generelle eller "tematiske" beskrivelser af forhold i oprindelseslande, hvor indhentelse af oplysninger kræver rejseaktivitet eller afventen af besøg af kilder fra det pågældende land, kan det tage adskillige måneder at besvare.

Særlig lang tid kan medgå til indhentelse af redegørelser for komplicerede problemstillinger af politisk-juridisk karakter. Det gælder især spørgsmål vedrørende problemstillingen om 1.-asylland, og forhold vedrørende oprindelseslande, hvor indenlandske flugtmuligheder ("internal flight alternativ"-situationer) kommer på tale.

5.3. Sagens afgørelse.

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. Endelig udstedes der **opholds**kort og pas.

Træffes der afgørelse om, at asylansøgningen afslås, fastsættes der en frist for, hvornår pågældende skal udrejse af landet (som hovedregel 14 dage efter forkyndelsen).

Samtidig træffes afgørelse om/ hvorvidt den pågældende tvangsmæssigt kan udsendes og hvortil, såfremt udrejsefristen overskrides. Der udfærdiges en skrivelse herom til ansøgeren.

Skrivelsen, som i overensstemmelse med forvaltningslovens regler indeholder en individuel begrundelse for afgørelsen og klagevejledning, sendes til forkyndelse ved politiets foranstaltning.

5.4. Forkyndelse af **afgørelser.**

Efter at der af Direktoratet for Udlændinge er truffet afgørelse om afslag og udrejsefrist i en asylsag, er det politiets opgave at gøre ansøgeren bekendt med afgørelsens indhold og udrejsefristen, ligesom asylansøgeren skal vejledes om muligheden for at påklage afgørelsen og retsvirkningerne heraf. Ved forkyndelsen sikres tillige, at det snarest muligt bliver klart, om ansøgeren ønsker sagen indbragt for Flygtningenævnet.

Der er i Rigspolitiet efter lovændringen af udlændingeloven i juni 1992, hvor rigspolitiet blev pålagt at føre kontrol med, at alle sager i politiets regi ekspederes hurtigst muligt, oprettet en særlig gruppe, der har til opgave at koordinere opfølgningen af udlændingemyndighedernes afgørelser i asylsagerne samt sikre, at afgørelserne effektueres så hurtigt som muligt.

Gruppen foretager forkyndelser og udrejsekontrol i politikredsene 1 - 10. I kredsene 11 -54 foretages forkyndelser og udrejsekontrol af kredsene selv, men koordineres af den særlige gruppe hos Rigspolitiet. Endvidere foretager gruppen udrejsekontrol og klargøring af sager i de tilfælde, hvor ansøgeren skal udsendes. Der henvises herved til kapitel 10.

Den etablerede gruppe modtager underretning fra udlændingemyndighederne, dvs. Direktoratet for Udlændinge, Flygtningenævnet og Indenrigsministeriet om alle afgørelser og sagsbehandlingsskridt, der har betydning for politiets sagsbehandling. Der foretages herefter opdatering i asylregistret, således at sidste sagsbehandlingsskridt altid er ajourført, hvilket har medført, at sagsstyringen er blevet væsentligt forbedret.

Endvidere er der oprettet en manuel kontrolfunktion, således at tidsfrister mv. ikke overskrides.

Efter oversendelse af forkyndelsen fra Direktoratet for Udlændinge, bliver der i den særlige gruppe oprettet en sag, og kontroldato påføres.

I de tilfælde, hvor sagen hører hjemme i en af politikredsene 11 - 54, sikres det, at politikredsen har modtaget materialet, og hvis dette ikke er tilfældet, bliver det sendt til kredsene af rigspolitiet. Korrespondancen mellem den særlige gruppe og kredsene foregår oftest med telefax.

Forkyndelsen, der normalt forudsættes foretaget inden for 5 dage, foregår, hvis den forestås af Rigspolitiet, som oftest på den måde, at asylansøgeren tilsiges til afdelingen, hvor selve forkyndelsen sker under medvirken af tolk.

I forbindelse med at ansøgeren vejledes om muligheden for at klage til Flygtningenævnet, vejledes den pågældende tillige om reglerne for opsættende virkning ved klage. Asylansøgeren opfordres til at tilkendegive, om sagen ønskes indbragt for nævnet.

Når forkyndelsen er foretaget, udfærdiges der en rapport om, at forkyndelsen er foretaget. Asylansøgerens bemærkninger tilføres rapporten. Det noteres i den forbindelse, om afgørelsen påklages til Flygtningenævnet. Rapporten og forkyndelsesblanketten telefaxes derefter til Direktoratet for Udlændinge for at fremskynde sagsbehandlingen. Efterfølgende sendes originalrapporten og originalforkyndelsesblanketten med budservice til direktoratet.

De fleste forkyndelser vedrører første-instansafgørelser, men det forekommer også, at der fra Flygtningenævnet modtages afgørelser til forkyndelse i de tilfælde, hvor ansøgeren er udeblevet fra et nævnsmøde. Forkyndelsesproceduren i disse sager er den samme som ved første-instansafgørelser, dog forbliver originalsagen hos politiet i de tilfælde, hvor der skal foretages efterfølgende udrejsekontrol.

Forkyndelse i sager, der er afgjort efter åbenbart grundløsproceduren, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 3, og hvor udrejsefristen fastsættes til "straks", jf. nedenfor i kapitel 5.5.1, indsættes der straks efter Direktoratet for Udlændinges afslag betydelige ressourcer specielt i de sager, hvox det drejer sig om store familier med børn.

5.5. Åbenbart grundløse ansøgninger.

5.5.1. Direktoratet for Udlændinges sagsbehandling.

I sager, hvor ansøgningen i visitationsfasen anses for åbenbart grundløs, er det næste skridt efter visitationen, at ansøgeren indkaldes til et interview med en repræsentant for Direktoratet for Udlændinge. Det er direktoratets jurister **i** Sandholmlejren, der afholder disse samtaler, som finder sted i Sandholmlejren. Frihedsberøvede asylansøgere interviewes dog typisk i det fængsel eller arresthus, hvor pågældende er indsat.

Udebliver ansøgeren fra samtalen, beror det på en konkret vurdering af navnlig årsagen til udeblivelsen, om ansøgeren

på ny indkaldes til samtale, eller om sagen overgives til Rigspolitiet m.h.p eventuel frihedsberøvelse i medfør af udlændingelovens § 36, hvilken beslutning henhører under politiet.

Interviewet afholdes med bistand af en tolk. Både tolke og ansøgere indkaldes til at møde i Sandholmlejren klokken 9 om morgenen. Er ansøgeren mindreårig (under 18 år), tilkaldes en medarbejder fra Røde Kors som bisidder ved interviewet.

Ansøgeren gøres bl.a. bekendt med, at formålet med samtalen er, at den pågældende kan få lejlighed til at uddybe og supplere sin ansøgning om asyl, således at direktoratet kan tage stilling til, om ansøgningen fortsat skal 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 samtalereferatet ikke med ansøgeren.

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

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, eller ved at sagen sendes direkte til det relevante ressortkontor i direktoratet til videre ekspedition.

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

Såfremt ansøgningen efter interviewet fortsat anses for åbenbart grundløs, formulerer direktoratet en begrundet indstilling til Dansk Flygtningehjælp herom. Denne indstilling indføjes i samtaleskemaet, men formuleres som hovedregel, efter at ansøgeren har fået tilsendt en kopi af samtalereferatet. Dette medfører, at ansøgeren som hovedregel ikke 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.

Det er ved indførelsen af "åbenbart-grundløs-proceduren" forudsat, at der skal være en dags ophold mellem samtalen i direktoratet og samtalen i flygtningehjælpen (den såkaldte natteregel), og at der anvendes ny tolk under samtalen i Flygtningehjælpen.

Er flygtningehjælpen ikke enig i direktoratets vurdering af, at ansøgningen er åbenbart grundløs, oversendes sagen til videre ekspedition i Direktoratet for Udlændinge i lighed med andre sager, som behandles i sædvanlig procedure med klageadgang til nævnet.

I visse tilfælde - hvor direktoratet er uenig i flygtningehjælpens vurdering - foretages den afsluttende behandling dog i Sandholmlejren, således at der meddeles den pågældende afslag på asyl med en tilkendegivelse om, at direktoratet anser sagen for åbenbart grundløs, men at sagen kan indbringes for Flygtningenævnet.

Er flygtningehjælpen enig i, at ansøgningen er åbenbart grundløs, udfærdiges et begrundet afslag til ansøgeren, som sendes til forkyndelse på samme måde, som i sager der er behandlet i sædvanlig procedure. Der henvises herved til kapitel 5.4. om forkyndelsen af afgørelser. Udrejsefristen fastsættes dog som regel til straks.

5.5.2. Dansk Flygtningehjælps sagsbehandling.

Efter modtagelse af sagen fra Direktoratet for Udlændinge og

registrering indkaldes ansøgeren til en samtale hos Dansk Flygtningehjælp. Samtalen gennemføres ved hjælp af en anden tolk end den, der har deltaget i interviewet i Direktoratet for Udlændinge, hvorved risikoen for oversættelsesfejl og misforståelser mindskes. I øvrigt gennemføres samtalen sædvanligvis på den måde, at hændelsesforløbet gennemgås i kronologisk rækkefølge, og der stilles desuden tværgående, uddybende spørgsmål. Et væsentligt formål med samtalen hos Dansk Flygtningehjælp er at sikre, at alle relevante oplysninger er kommet frem, således at det faktiske beslutningsgrundlag er tilstrækkeligt oplyst, før der formelt træffes afgørelse i sagen. *

I de tilfælde, hvor ansøgeren af den ene eller anden grund enten udebliver eller ikke ønsker at deltage i en samtale med Dansk Flygtningehjælp, vil flygtningehjælpen efter to forgæves indkaldelser tage stilling i sagen på det foreliggende skriftlige grundlag.

I ca. 20% af de sager, der af Direktoratet for Udlændinge ved visitationen udskilles til behandling efter § 53 a, stk. 3, kan Dansk Flygtningehjælp ikke tiltræde, at sagen afgøres som åbenbart grundløs. Den procentvise andel har været næsten konstant i de senere **år.**

I en del af de sager, som Dansk Flygtningehjælp ikke kan tiltræde, har Direktoratet for Udlændinge rejst tvivl om troværdigheden af (en del af) ansøgerens forklaring vedrørende individuelle, konkrete forhold som f.eks. omfanget og karakteren af ansøgerens illegale politiske aktiviteter og deraf udspringende myndighedsovergreb. Det er Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at det som udgangspunkt falder uden for de rammer, der gælder for Dansk Flygtningehjælps virke i åbenbart grundløs-proceduren, at tage stilling til sådanne individuelle troværdighedsspørgsmål.

En anden væsentlig kategori består af sager, hvor Dansk Flygtningehjælp - uden for området af asylretligt indholdsløse ansøgninger - har fundet, at Flygtningenævnet ikke tidligere har truffet afgørelse i lignende sager, eller hvor

nævnspraksis i sammenlignelige sager ikke er tilstrækkelig klar. I sådanne sager finder Dansk Flygtningehjælp ikke, at sagen er egnet til afgørelse i åbenbart grundløs-proceduren, idet den nødvendige målestok - en fast og klar nævnspraksis - ikke er til stede, og sagen derfor ikke kan karakteriseres som udsigtsløs.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Dansk Flygtningehjælp har igennem længere tid været ca. 20 dage. I forbindelse med den almindelige forøgelse af ressourcerne i asylproceduren, der fik effekt i løbet af efteråret 1992, arbejder Dansk Flygtningehjælp henimod en generel sagsbehandlingstid på 10 dage for den store gruppe af sager, der ikke volder særskilte vanskeligheder.

Den samlede sagsbehandlingstid i åbenbart grundløs-proceduren påvirkes bl.a. af, i hvilket omfang ansøgerne interviewes både af politiet og af Direktoratet for Udlændinge, inden sagen sendes til Dansk Flygtningehjælp. I modsætning til tidligere, hvor denne praksis blev anvendt i et meget betydeligt antal af sagerne, sker dette som altovervejende hovedregel nu alene i de tilfælde, hvor politiet i forbindelse med en frihedsberøvelse foretager afhøringer, herunder om asylmotivet, som led i identitetsfastlæggelsen, eller hvor ansøgeren afhøres til spørgeskemaet på grund af analfabetisme, eller fordi spørgeskemaet ikke foreligger på den pågældendes sprog. Endvidere vil denne situation også opstå i de sager, der efter at være gået i den normale procedure, senere bliver behandlet som åbenbart grundløse eksempelvis i lyset af, at Flygtningenævnet på et senere tidspunkt fastlægger en retningsgivende praksis.

Hvis samtalen hos Dansk Flygtningehjælp kan planlægges og gennemføres uden særlige problemer, der kan forekomme, hvis ansøgeren ikke opholder sig i det angivne Røde Kors-center eller udebliver efter indkaldelse, vil den samlede sagsbehandling inklusiv registrering m.v. kunne afsluttes i løbet af ganske få dage. Jævnligt forøges sagsbehandlingstiden dog ved, at Dansk Flygtningehjælp finder det nødvendigt at indhente yderligere baggrundsoplysninger om de generelle forhold

i ansøgerens hjemland, før Dansk Flygtningehjælp kan træffe afgørelse på tilstrækkeligt forsvarligt grundlag.

5.5.3. Behandlingen af "axnbassadeansøgninger" i åbenbart grundløs-proceduren.

Ved ændringen af udlændingeloven, som blev gennemført ved lov nr. 482 af 24. juni 1992, ændredes § 53 a, stk. 3, således, at ansøgninger efter udlændingelovens § 7, stk. 4, de såkaldte "ambassadeansøgninger[11], fremover kan behandles i åbenbart grundløs-proceduren. Ambassadeansøgningerne havde indtil da medført et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug i Flygtningenævnet, der måtte behandle et stort antal sager, der i realiteten var udsigtsløse. Ved behandling i åbenbart grundløs-proceduren kan ressourceforbruget nedsættes mærkbart.

Direktoratet modtager og behandler som tidligere ansøgninger efter udlændingelovens § 7, stk. 4. Det bemærkes dog, at der ved lovændringen af udlændingeloven i juni 1992 samtidig blev tillagt danske repræsentationer i udlandet kompetence til at afvise ansøgninger efter udlændingelovens § 7, stk. 4, såfremt ansøgeren er helt uden reference til Danmark, eller ansøgningen er "åbenbart urigtig".

I sager, der behandles som åbenbart grundløse, sker der som regel ikke afhøring af en herboende reference.

Dansk Flygtningehjælp modtager og gennemgår sagens akter, og kan i lighed med den almindelige åbenbart grundløs-procedure og med samme retsvirkning enten tiltræde eller erklære sig uenig i sagens fortsatte behandling i åbenbart grundløs-proceduren.

Der har indtil videre været behandlet i alt omkring 1000 sager efter denne procedure.

5.6. Genoptagelse af **en sags behandling i Direktoratet for Udlændinge**.

Indgives der anmodning om fornyet behandling af en sag, hvor direktoratet har givet afslag med klageadgang til Flygtningenævnet, dvs. inden der er truffet endelig afgørelse i sagen, vil dette som altovervejende hovedregel blive opfattet som en klage til Flygtningenævnet.

Anmodning om genoptagelse af en sag, hvori der er truffet endelig afgørelse, behandles af den myndighed, der sidst har taget stilling til sagen, dvs. har truffet den endelige afgørelse.

Dette betyder i praksis,, at spørgsmålet om genoptagelse i Direktoratet for Udlændinge kun forekommer i sager, hvor direktoratet efter "åbenbart-grundløs-proceduren" har truffet den endelige afgørelse i sagen.

I disse sager forekommer det ofte, at ansøgeren i forbindelse med forkyndelse af afgørelsen, eller senere - evt. i forbindelse med tvangsmæssig udsendelse - begærer sagen genoptaget.

Genoptagelsesbegæringer forekommer ofte i form af skriftlige henvendelser fra ansøgeren, dennes advokat eller andre, der repræsenterer ansøgeren.

Henvendelser fra ansøgeren er som regel udfærdiget på ansøgerens modersmål. Dette nødvendiggør, at sådanne henvendelser sendes til oversættelse, forinden genoptagelsesbegæringen kan vurderes.

Endvidere forekommer det ikke sjældent, at genoptagelsesbegæringer er bilagt nye dokumenter fra ansøgerens hjemland, f.eks. arrestordrer, som må oversættes og eventuelt fremsendes til ægthedsvurdering i Udenrigsministeriet, forinden der kan tages stilling til genoptagelsesbegæringen.

Når det er klart, hvad der nærmere ligger i genoptagelsesbegæringen, skal der tages stilling til denne. Denne afgørelse

træffes af Direktoratet for Udlændinge, som hovedregel efter forudgående forelæggelse for Dansk Flygtningehjælp.

Kun i tilfælde, hvor der ikke med genoptagelsesbegæringen fremkommer nye oplysninger, eller hvor der henvises til generelle forhold i hjemlandet, der ikke har konkret betydning for den pågældende sag, og endelig i tilfælde, hvor begæringen er begrundet i forhold, der ikke har asylretlig relevans, træffer direktoratet afgørelse vedrørende genoptagelse uden forudgående forelæggelse for flygtningehjælpen.

I disse tilfælde orienteres flygtningehjælpen straks efter afgørelsen er truffet, om genoptagelsesbegæringens indhold og direktoratets afgørelse.

I de tilfælde, hvor begæringen forelægges flygtningehjælpen, inden der træffes afgørelse om genoptagelse, søges forelæggelsen for flygtningehjælpen gennemført indenfor et tidsrum på højst 4 dage.

Er det påkrævet at udsætte udrejsefristen, træffer direktoratet afgørelse herom og meddeler denne til ansøgeren.

I særlige tilfælde kan der på baggrund af en genoptagelsesbegæring være behov for et supplerende interview i direktoratet eller flygtningehjælpen.

Afslås ansøgningen om genoptagelse, udfærdiges skrivelse herom til ansøgeren, hvori direktoratet henholder sig til den tidligere trufne afgørelse (herunder afgørelsen om tvangsmæssig udsendelse) , og meddeler ansøgeren, at udrejse skal ske straks eller indenfor en eventuel tidligere fastsat udrejsefrist.

Afgørelsen forkyndes for ansøgeren ved politiets foranstaltning.

Genoptages sagens behandling, men fastholdes den tidligere afgørelse (herunder afgørelsen om tvangsmæssig udsendelse), meddeles dette til ansøgeren. Samtidig meddeles ansøgeren, at

udrejse skal ske **straks** eller indenfor en eventuel tidligere fastsat udrejsefrist.

Afgørelsen forkyndes for"ansøgeren ved politiets foranstaltning.

Må det på baggrund af de oplysninger, der fremkommer i forbindelse med genoptagelsen, konstateres, at ansøgningen ikke som tidligere vurderet er åbenbart grundløs, behandles sagen efter sædvanlig procedure, eventuelt efter forudgående politiafhøring.

5.7. Sagsbehandlingstiden **i Direktoratet for Udlændinge.**

Umiddelbart forud for ændringen af udlændingeloven i juni 1992 lå den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 1. instans - beregnet fra det tidspunkt, hvor asylsagerne tages under realitetsbehandling, og indtil der er truffet afgørelse om opholdstilladelse eller afslag - på mellem 5 og 6 måneder. Heraf medgik de 2-3 måneder til de indledende skridt og politiets afhøringer af ansøgeren med henblik på at fastlægge dennes oplysninger om baggrunden for asylansøgningen, mens den øvrige tid medgik til direktoratets indhentelse af supplerende oplysninger om forholdene i asylansøgerens hjemland, hvor sagen gav anledning hertil, og til direktoratets endelige stillingtagen til, om ansøgeren opfyldte betingelserne for at blive anerkendt som flygtning, jf. udlændingelovens § 7.

Efter lovændringen er der foretaget særskilte opgørelser over den tid, der anvendes hos politiet i den indledende fase, hvor der foretages registrering, udfyldelse af spørgeskema samt afhøring af asylansøgeren, samt den tid, der anvendes i Direktoratet for Udlændinge, fra man har modtaget sagen fra politiet, til der træffes afgørelse.

For så vidt angår sagsbehandlingstiden hos politiet i den indledende fase, henvises til kapitel 4.2.5.

For så vidt angår sagsbehandlingstiden i Direktoratet for Ud-

lændinge viser en opgørelse over de sager, hvori direktoratet i perioden fra den 1. oktober - 30. november 1992 traf afgørelse, at der i gennemsnit medgik 72 dage til behandlingen af sagerne.

Det bemærkes, at der i 31,5% af sagerne af direktoratet blev truffet afgørelse inden en måned efter modtagelsen af sagen, at der i 55,7% af sagerne blev trufet afgørelse inden 2 måneder efter sagens modtagelse, og endelig at der i 75,5% af sagerne blev truffet afgørelse inden 3 måneder efter sagens modtagelse. I tallene indgår såvel sager, der umiddelbart var fuldt oplyst og derfor klar til afgørelse, samt sager hvor det var nødvendigt at indhente supplerende oplysninger eller afvente principielle afgørelser fra Flygtningenævnet.

En opgørelse over sagsbehandlingstiden i Direktoratet for Udlændinge i relation til sager, hvor direktoratet i de to første måneder af 1993 har truffet afgørelse i normal procedure, viser, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid har været knap 70 dage. Både sager, der er endt med en tilladelse, og sager hvor der er givet afslag på opholdstilladelse, indgår i opgørelsen. Samtidig vedrører opgørelsen såvel sager, der ved modtagelsen var fuldt oplyst og derfor klar til afgørelse, som sager hvor det har været nødvendigt at indhente supplerende oplysninger eller afvente principielle afgørelser fra Flygtningenævnet.

Med hensyn til forkyndelsen af afslag, der forestås af politiet, medgik der i 1. halvår af 1992 gennemsnitligt 44 dage hertil. I perioden fra den 1. juli til den 31. december 1992 blev der for ialt 1.758 forkyndelser anvendt gennemsnitligt 18 dage.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for forkyndelser regnet som tidspunktet fra udlændingemyndighedernes afgørelse til tidspunktet for forkyndelse har for de første 2 måneder af 1993 for ialt 370 forkyndelser været 9 dage.

Kapitel 6.

Sagsgangen i Flygtningenævnet.

6.1. Flygtningenævnets sammensætning, opgaver og behandlingsform.

Flygtningenævnet består for tiden af en formand, 7 næstformænd og 45 medlemmer. Nævnet bistås af et sekretariat bestående af 12 jurister og 8 kontorfunktionærer.

Ifølge udlændingelovens § 53 a kan der for Flygtningenævnet indbringes klager over afgørelser, som Direktoratet for Udlændinge har truffet om følgende spørgsmål:

1. Nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens §§ 7-8.

2. Bortfald efter udlændingelovens § 17 og inddragelse efter §§ 19 eller 20 af en opholdstilladelse, der er givet efter §§ 7-8.

3. Nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument.

Endvidere afgiver Flygtningenævnet ifølge udlændingelovens § 57 udtalelse til anklagemyndigheden, forinden der af anklagemyndigheden nedlægges påstand om udvisning af en udlænding, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8.

Flygtningenævnets sager om tildeling af flygtningestatus kan inddeles i 3 grupper:

Almindelige sager, hvor asylansøgeren befinder sig her i landet. (Spontansager).

Ambassadesager, hvor asylansøgeren befinder sig i udlandet, men har søgt opholdstilladelse som flygtning i Danmark gennem en dansk repræsentation (udlændingelovens § 7, stk. 4).

Statusændringssager, hvor Direktoratet for Udlændinge har meddelt ansøgeren opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2 (de-facto status), men hvor ansøgeren klager med påstand om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 (konventionsstatus).

Ændringerne af udlændingeloven, som blev gennemført ved lov nr. 482 af 24. juni 1992, og som trådte i kraft den 27. juni 1992, har blandt andet medført, at Flygtningenævnet skal fastsætte en udrejsefrist ved afslag på opholdstilladelse (udlændingelovens § 32 a) og tage stilling til eventuel udsættelse af udrejsefristen ved anmodning om genoptagelse af sagen og ved klager til Folketingets Ombudsmand.

Ved Flygtningenævnets behandling af en sag medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene (formand og næstformand skal være dommere) 6 medlemmer, heraf 3 medlemmer beskikket efter indstilling fra indenrigsministeren, socialministeren og udenrigsministeren, 1 medlem beskikket efter indstilling af Advokatrådet samt 2 medlemmer beskikket efter indstilling af Dansk Flygtningehjælp (stort nævn).

Er sagen ikke af principiel karakter, f.eks. fordi den må anses for åbenbart grundløs, eller den drejer sig om statusændring eller af andre lignende grunde, kan den behandles af en formand (næstformand) og af en repræsentant fra et af ministerierne og Dansk Flygtningehjælp (lille nævn). Der henvises herved til udlændingelovens § 53, stk. 3.

Flygtningenævnet kan i henhold til udlændingelovens § 55 om fornødent beskikke en advokat for asylansøgeren, medmindre denne selv har antaget en sådan. Ved alle store nævn og i små nævn, hvor der gives møde af asylansøgeren eller af en herboende reference, gives der møde af en advokat.

Såfremt asylansøgeren eller den beskikkede advokat begærer det, har asylansøgeren i henhold til udlændingelovens § 56, stk. 1, ret til mundtligt at forelægge sin sag for nævnet. Nævnet kan dog i det omfang, der er enighed blandt nævnsmedlemmerne, behandle sager i små nævn skriftligt.

Flygtningenævnet afholder møder dagligt. For tiden behandles næsten alle almindelige sager for stort nævn. Der behandles mellem 4 og 5 sager om dagen. Små nævn benyttes hovedsageligt i statusændringssager og ved ambassadesager (Udlændingelovens § 7, stk. 4), og formen er i hovedsagen skriftlig behandling.

6.2. Almindelige sager.

6.2.1. Modtagelse af klagen, høring af Direktoratet for Udlændinge, advokatbeskikkelse.

Når Flygtningenævnet modtager en ny sag, kan det typisk ske på 2 forskellige måder - enten modtager Flygtningenævnet klagen direkte fra en advokat, som asylansøgeren selv har rettet henvendelse til, eller Flygtningenævnet modtager klage tilligе med sagens akter, en udtalelse og et sagsresume fra Direktoratet for Udlændinge.

I de tilfælde, hvor Flygtningenævnet modtager klagen fra en advokat, hører Flygtningenævnet Direktoratet for Udlændinge hurtigst muligt og normalt inden 1 uge. Samtidig beskikkes advokaten ved nævnets behandling af sagen.

Fra nævnet hører direktoratet, til sagen modtages af nævnet, har der til tider gået op til 4 uger.

I de tilfælde, hvor Flygtningenævnet modtager sagen fra Direktoratet for Udlændinge, har direktoratet samtidig sendt kopi af sagens akter til asylansøgerens advokat, såfremt asylansøgeren har valgt en sådan. Flygtningenævnet klargør herefter sagen til nævnsmøde.

6.2.2. Klargøring af sagen og berammelse til nævnsmøde.

Når sagen klargøres til nævnsmøde, kontrolleres det,

- 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,
- og om nævnet er i besiddelse af tilstrækkelige baggrundsoplysninger.

Herefter berammes sagen til nævnsmøde efter aftale med den beskikkede advokat, ligesom der tilsiges tolk. Den beskikkede advokat og asylansøgeren indkaldes herefter skriftligt til nævnsmødet. Sagens akter kopieres og sendes til nævnets medlemmer og Dansk Flygtningehjælp samtidig med, at medlemmerne indkaldes til nævnsmødet.

Sagsbehandlingstiden fra nævnet modtager en sag, til nævnet har truffet afgørelse, kan variere meget. Sagsbehandlingstiden afhænger bl.a. af, hvornår den beskikkede advokat kan give møde, om klargøringen af sagen indebærer, at der skal foretages ægthedsundersøgelse af eventuelle dokumenter, eller at der skal tilvejebringes yderligere baggrundsoplysninger om forholdene i det pågældende land. Såfremt dette er tilfældet, vil sagsbehandlingstiden blive forlænget alt efter omstændighederne adskillige måneder. Også rekvirering af yderligere oplysninger eller sager i Direktoratet for Udlændinge indebærer en vis forlængelse af sagsbehandlingstiden.

I god tid inden nævnsmødet udarbejder sekretæren et udkast til beslutning indeholdende et resume af asylansøgerens forklaring til politiet, de oplysninger asylansøgeren har afgivet i ansøgningsskemaet og eventuelt af advokatindlæg. Udkastet til beslutningen sendes sammen med eventuel praksis til den formand, der skal lede det pågældende nævnsmøde.

I de tilfælde, hvor Flygtningenævnet modtager sagen fra Direktoratet for Udlændinge, men hvor asylansøgeren ikke har valgt en advokat, klargøres sagen - som beskrevet ovenfor - og Flygtningenævnet beskikker herefter en advokat for asylansøgeren.

6.2.3. Sagens behandling på nævnsmøde.

Nævnet gik i foråret 1992 over til en ny måde at sagsbehandle på. Tidligere udarbejdedes den skriftlige beslutning med nævnets afgørelse først efter nævnsmødet på grundlag af sekretærens egne håndskrevne notater fra nævnsmødet. Med indførelsen af ny teknik er det blevet muligt at udarbejde beslutningen under selve nævnsmødet. Sekretæren nedfælder løbende forklaringen på tekstbehandlingsanlæg og redigerer den under nævnsmødet. Sammen med formanden udarbejdes præmisser og begrundelsen for resultatet på grundlag af nævnets votering.

Meddeles der afslag på opholdstilladelse, skal der samtidig fastsættes en udrejsefrist, jf. udlændingelovens § 33, stk. l og 2. Nævnet skal endvidere, jf. § 32 a, træffe afgørelse om selve udsendelsesspørgsmålet.

Beslutningen med tilkendegivelse af udrejsefrist og eventuel tvangsmæssig udsendelse forkyndes af formanden og udleveres under nævnsmødet til asylansøgeren og dennes advokat.

I de få tilfælde, hvor beslutningen ikke foreligger færdig og kan udleveres under nævnsmødet, samt i de tilfælde hvor asylansøgeren ikke er mødt, sendes den skriftlige beslutning til forkyndelse ved politiets foranstaltning. I disse tilfælde regnes udrejsefristen først fra forkyndelsen.

Den ændrede praksis med hensyn til udarbejdelse af beslutning har medført, at det enkelte nævn hidtil kun har kunnet behandle 4 sager om dagen mod tidligere 5. Nyordningen har imidlertid mange fordele. Dels er efterbehandlingstiden nedbragt fra tidligere 6-8 uger til 1 dag, dels fremskynder denne behandlingsform senere led i sagsbehandlingen, herunder § 9, stk. 2, nr. 2-ansøgninger, eventuelle genoptagelsesbegæringer samt behandlingen af klager til ombudsmanden osv.

Samme dag, nævnet har truffet afgørelse, eller dagen efter opdateres sagen i asylregistret.

6.2.4. Antallet af **afgjorte spontansager i 1992 i Flygtningenævnet.**

Flygtningenævnet traf i 1992 afgørelse i ialt 647 sager vedrørende personer, som var indrejst som spontane asylansøgere. Samtidig blev et ikke ubetydeligt antal sager udsat.

Nedenstående tabel viser antallet af meddelte afslag (499) og antallet af meddelte tilladelser (148), herunder hvorledes stemmerne fordelte sig i Flygtningenævnet i relation til de trufne afgørelser.

	Antal	% af meddelte afslag	% af afgjorte sager
Stadfæstelse 7-0	405	81,16	62,60
Stadfæstelse 6-1	27	5,41	4,17
Stadfæstelse 5-2	47	9,42	7,26
Stadfæstelse 4-3	20	4.01	3.09
I ALT	499	100.00	77.12

	Antal	% af meddelte K-status	% af afgjorte sager
K-status 7-0	15	34,89	2,32
K-status 6-1	6	13,95	0,93
K-status 5-2	8	18,60	1,24
K-status 4-3	14	32.56	2.16
I ALT	43	100,00	6,65

	Antal	% af meddelte F-status	% af afgjorte sager
F-status 7-0	30	28,57	4,64
F-status 6-1	11	10,48	1,70
F-status 5-2	44	41,90	6,80
F-status 4-3	20	19.05	3.09
I ALT	105	100,00	16,23

I alt afgjorte spontan-sager i 1992	647

6.3. Genoptagelsesanmodninger og klager til Folketingets Ombudsmand.

6.3.1. Sagsbehandling.

I henhold til § 12 i Flygtningenævnets forretningsorden træffer det nævn, der har afgjort en sag, afgørelse af spørgsmål om genoptagelse. Dog kan koordinationsudvalget bemyndige formanden for det pågældende møde eller, hvis denne er forhindret, nævnets formand til at træffe afgørelsen. Koordinationsudvalget har benyttet denne delegationsmulighed.

Således kan formanden for det pågældende møde afvise genoptagelsesbegæringer i sager, hvor intet afgørende nyt gøres gældende, mens øvrige sager sendes til skriftlig votering blandt de nævnsmedlemmer, der deltog i afgørelsen. I øvrigt kan formanden for et møde egenhændigt beslutte genoptagelse, såfremt vedkommende skønner, at der er grundlag herfor.

Genoptagelsesbegæringen tilligemed udkast til svar herpå forelægges skriftligt - i hastende tilfælde telefonisk - af sekretariatet for den, der har fungeret som formand ved det pågældende møde.

Såfremt en genoptagelsesbegæring støttes på nye baggrundsoplysninger eller nye oplysninger af faktisk karakter om ansøgerens forhold ved eventuel hjemvenden, afgøres genoptagelsesbegæringen sædvanligvis ved skriftlig votering blandt det pågældende nævnsmedlemmer. I dette tilfælde udformes udkast til afgørelse først, når medlemmerne har voteret. Udkastet gennemses af kontorchefen eller souschefen og forelægges på sædvanlig måde for den pågældende formand.

6.3.2. Opsættende virkning.

En tidligere opgørelse af antallet af genoptagelsesbegæringer og antallet af klager til Folketingets Ombudsmand har vist, at der i de seneste år er sket en ganske voldsom stigning. Således skete der mere end en fordobling af antallet af gen-

optagelsessager fra 1989 til 1990 og på ny mere end en fordobling fra 1990 til 1991, og tendensen er fortsat. Antallet af ombudsmandssager viser et tilsvarende billede.

En del af genoptagelsesanmodningerne og klagerne til Folketingets Ombudsmand er helt uden angivelse af begrundelse. Totalt set er det kun et yderst begrænset antal sager blevet genoptaget og afgørelsen ændret.

Det må på baggrund heraf antages, at langt størstedelen af genoptagelsesanmodningerne og klagerne til Folketingets Ombudsmand er indgivet for at "vinde tid", idet der gives opsættende virkning i relation til asylansøgerens udrejsefrist. Det kan i den forbindelse konstateres, at der i stigende omfang påføres Flygtningenævnet og dermed også de andre myndigheder på udlændingeområdet arbejde med behandlingen af genoptagelsesanmodninger og klager, der ud fra en retlig vurdering må betragtes som udsigtsløse.

Det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 482 af 24. juni 1992 om ændring af udlændingeloven, at der bl.a. tilsigtes en effektivisering af asylsagsbehandlingen gennem en skærpelse af praksis vedrørende meddelelse af opsættende virkning ved anmodning om genoptagelse af sagen og ved klager til Folketingets Ombudsmand.

Som nærmere beskrevet nedenfor i kapitel 10.1. er det i bemærkningerne angivet, at der ved anmodning om genoptagelse som udgangspunkt bør meddeles opsættende virkning. Hvis ansøgningen ikke indeholder nye oplysninger eller synspunkter eller i tilfælde, hvor ansøgeren bebuder at komme med supplerende oplysninger og anbringender i senere indlæg, er udgangspunktet dog, at der ikke skal gives opsættende virkning med hensyn til asylansøgerens udrejsefrist.

Lovændringen har udmøntet sig i, at Flygtningenævnets sekretariat straks ved modtagelsen af en ansøgning om genoptagelse tager stilling til spørgsmålet om eventuel udsættelse af udrejsefristen. Sekretariatet har af formanden fået tillagt kompetence til at udsætte udrejsefristen uden forelæggelse

for formanden. Skønner sekretariatet, at udrejsefristen ikke bør udsættes, forelægges sagen for vedkommende formand. Forinden denne forelæggelse er sagen altid blevet nævnt for kontorchef/souschef. Kan den konkrete næstformand ikke træffes, forelægges sagen for nævnets formand.

I tilfælde af afslag på genoptagelse fastsættes en udrejsefrist på 15 dage. I påtrængende tilfælde, f.eks. hvis asylansøgeren er frihedsberøvet eller hvor der er tale om 2. eller 3. ansøgning om genoptagelse, fastsættes udrejsefristen til straks. Afgørelsen tilføjes samtidig en passus om tvangsmæssig udrejse, jf. udlændingelovens § 32 a.

Da de grunde, der skal føre til afslag på opsættende virkning, i vidt omfang er de samme, som vil føre til afslag på genoptagelse af sagen, er det i praksis ofte ikke muligt at adskille formalitet fra realitet. •

Lovændringen med fastsættelse og senere stillingtagen til eventuel udsættelse af udrejsefristen har derfor generelt medført en stærkt forøget arbejdsbyrde for sekretariatet og de enkelte formænd.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til ændringen af udlændingeloven, at der som udgangspunkt bør meddeles opsættende virkning ved 1. gangsklager til ombudsmanden over nævnets afgørelser. Klages der til ombudsmanden over et afslag meddelt af et enigt nævn, kan der dog efter omstændighederne meddeles afslag på opsættende virkning. Fremsættes der klager til Folketingets Ombudsmand over afslag på genoptagelse, **bør** klagen, jf. bemærkningerne, ikke tillægges opsættende virkning.

Sagsbehandlingen i forbindelse med en ombudsmandsklage, herunder navnlig spørgsmålet om udsættelse af asylansøgerens udrejsefrist, foregår som ved anmodning om genoptagelse ved, at sagen forelægges for den formand, der har ledet nævnsmødet, hvor asylsagen er blevet afgjort. Forinden forelæggelse har sagen med indstilling altid passeret enten kontorchef/ souschef. Fremsendelsen til ombudsmanden sker ved formandens un-

derskrift.

6.4. Statusændringssager.

I statusændringssager, hvor der anmodes om opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 7, stk. 1, i stedet for § 7, stk. 2, sender Direktoratet for Udlændinge sagens akter tillige med en udtalelse til nævnet. Undertiden vil direktoratet forinden have foranstaltet en politiafhøring af ansøgeren vedrørende hans baggrund for at anse sig for at være omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1.

Når nævnet har modtaget sagens akter fra direktoratet, sendes en kopi heraf til ansøgeren med anmodning om hans eventuelle yderligere bemærkninger inden en nærmere angivet frist. Når denne frist er udløbet, gøres sagen klar til berammelse.

Statusændringssager berammes til lille skriftligt nævn, og der beskikkes efter fast praksis som hovedregel ikke advokat for ansøgeren i disse sager.

6.5. Behandlingen af asylansøgninger efter udlændingelovens § 7, stk. 4, ("ambassadesager[11]).

Udlændingelovens § 7, stk. 4, omhandler ansøgninger, hvor ansøgeren befinder sig i udlandet og søger derfra.

I sager, hvor afgørelsen kan påklages til Flygtningenævnet, giver Direktoratet for Udlændinge ved meddelelse af afslag klagevejledning til ansøgeren. Ansøgeren påklager typisk afgørelsen enten ved henvendelse til ambassaden i det land, hvor den pågældende opholder sig, ved henvendelse til Direktoratet for Udlændinge eller ved henvendelse til Flygtningenævnet. Herudover sker det ofte i sager, hvor ansøgeren har en reference (familie, venner eller lignende) her i landet, at denne klager på vegne af ansøgeren. Nævnet anmoder da referencen om at indhente fuldmagt fra den pågældende ansøger. Såfremt Direktoratet• for Udlændinge modtager klagen, sender

direktoratet sagens akter til Flygtningenævnet med en udtalelse. Såfremt Flygtningenævnet modtager klagen, anmoder nævnet direktoratet om en udtalelse i sagen. Fra den pågældende ansøger klager, og til sagens akter er modtaget i Flygtningenævnet, går ofte 2-3 måneder, lejlighedsvist længere.

Sagens videre behandling afhænger i et vist omfang af, hvorvidt ansøgeren har tilknytning til Danmark. Nævnet lægger efter sin praksis vægt på, om ansøgeren tidligere har haft (længerevarende) ophold i Danmark, eller har bekendte, venner eller familie i landet.

Hvis ansøgeren hverken har haft ophold i landet eller har anden tilknytning, kan sagen berammes uden yderligere sagsoplysning. Det er meget forskelligt, hvor lang tid, der går, fra sagens akter er modtaget, og til sagen berammes. Der kan til tider gå endog meget lang tid. Sagen berammes til foretagelse på "lille skriftligt nævn", jf. udlændingelovens § 53, stk. 3. Sagens akter udsendes ikke, men medbringes af sekretæren på nævnsmødet. Nævnsmødet vedrørende disse sager er mere kortvarige end ved almindelige sager.

Lov nr. 482 af 24. juni 1992, hvorved udlændingeloven ændredes, indeholder i § 1, nr. 9, en ny § 46 b med følgende indhold:

"Ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 4, behandles kun, hvis ansøgningen indeholder oplysninger om ansøgerens tilknytning til Danmark.
Stk. 2. Vedkommende danske diplomatiske eller konsulære repræsentation skal påse, at ansøgningen opfylder betingelserne i stk. 1, og kan afvise ansøgningen, såfremt dette ikke er tilfældet. Beslutning om afvisning kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed."

Loven trådte i kraft den 26. juni 1992.

Den ressourcebesparelse, som ændringen må forventes at medføre, er endnu ikke slået igennem på Flygtningenævnets område. Det må forventes, at der vil gå endnu nogen tid, inden nævnet har behandlet alle sager, hvor afgørelse er truffet af direktoratet efter de gamle regler.

Hvis ansøgeren har oplyst at have tilknytning til personer, som bor her i landet, afhænger nævnets videre sagsbehandling af, hvor tæt denne tilknytning er. Efter nævnets praksis beskikkes kun advokat, hvis referencen er en nær slægtning. Ved nære slægtninge forstås efter nævnets praksis som udgangspunkt ægtefælle, forældre, søskende eller børn.

Referencens akter indhentes hos Direktoratet for Udlændinge. Sagen berammes herefter til "stort nævn", sagens akter, herunder referencesagens akter kopieres og udsendes til nævnet. Referencen/referencerne har mulighed for personligt møde for nævnet, hvor tilknytningen yderligere belyses.

Disse sagers berammelsestid afhænger af en række faktorer; hvor lang tid referencen bruger på at indhente fuldmagt fra ansøgeren, hvor lang tid ansøgeren er om at give samtykke til at referencesagens akter kan indhentes m.v.

Generelt kan det siges, at disse sager har en længere berammelsestid end almindelige sager, hvor ansøgeren opholder sig her i landet. Dette beror bl.a. på, at det i disse sager er vanskeligere end andre sager at finde advokater. Herudover har nævnets sekretariat i en periode ikke haft ressourcer nok til at behandle alle sager lige hurtigt, ligesom nævnets ressourcer har været begrænsede. Nævnsmøder i disse sager har typisk en varighed som en almindelig sag.

Såfremt der ikke er nære slægtninge, men dog referencer (venner, bekendte, fjernere slægtninge), berammes sagen til behandling på "lille skriftligt nævn". Sagens akter kopieres og udsendes. Det er meget forskelligt, hvor lang tid, der går, fra sagens akter er modtaget, og til sagen berammes. Der kan til tider gå endog meget lang tid. Referencerne har i disse sager ikke mulighed for personligt at møde for nævnet. Nævnsmødet vedrørende disse sager er mere kortvarige end ved almindelige sager.

6.6. Sagsbehandlingstiden **i Flygtningenævnet.**

Sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet, forstået som tiden mellem Direktoratet for Udlændinges afgørelse om afslag på opholdstilladelse og forkyndelse af nævnets afgørelse, var i foråret 1992 typisk 7-8 måneder. Tidsangivelsen gælder dog kun i relation til sager, hvor det ikke var nødvendigt at indhente yderligere oplysninger, f.eks. gennem Udenrigsministeriet, til brug for sagen.

I december 1992 var sagsbehandlingstiden for samme kategori af sager 3-4 måneder.

En opgørelse over sagsbehandlingstiden i de sager, hvori Flygtningenævnet har truffet afgørelse i de to første måneder af 1993, viser, at af de i alt 90 afgjorte sager, var sagsbehandlingstiden i 50% af sagerne på 1-4 måneder, i 44,4% af sagerne på 5-7 måneder og i 5,6% af sagerne på 8 måneder eller derover.

Kapitel 7.

Behandlingen af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

7.1. Det retlige grundlag.

Ved lov nr. 232 af 6. juni 1985 om ændring af udlændingeloven blev reglen i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 om såkaldt humanitær opholdstilladelse indføjet. Efter denne bestemmelse kan en udlænding meddeles opholdstilladelse, hvis vedkommende "befinder sig i en sådan situation, at væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for at imødekomme ansøgningen".

Kompetencen til at træffe afgørelse om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, er efter ordlyden af § 46 a hos justitsministeren. Kompetencen er ved regeringsdannelsen den 25. januar 1993 overført til indenrigsministeren.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, hvorved udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, blev indført, at det er en forudsætning for anvendelse af bestemmelsen, at udlændingen har fået endeligt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 7.

7.2. Sagsbehandlingen.

Ansøgninger om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 indgives i de fleste tilfælde kort tid efter, at der er givet endeligt afslag på opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7 enten af Flygtningenævnet eller af Direktoratet for Udlændinge for så vidt angår sager, der er afgjort som åbenbart grundløse uden klageadgang til Flygtningenævnet, jf. herved udlændingelovens § 53 a, stk. 3.

Når Indenrigsministeriet har modtaget en ansøgning, sendes en anerkendelsesskrivelse til ansøgeren selv eller til dennes

advokat, i hvilken der samtidig meddeles ansøgeren ret til at opholde sig i Danmark under sagens behandling. Den stedlige politimester, Rigspolitichefen og Direktoratet for Udlændinge underrettes herom ved en genpart af skrivelsen.

Såfremt der ikke i forbindelse med ansøgningen er givet tilladelse til, at Indenrigsministeriet til brug for sagens behandling indhenter akterne i asylsagen, anmoder Indenrigsministeriet i anerkendelsesskrivelsen om en tilkendegivelse af, hvorvidt der gives samtykke til indhentelse af asylsagens akter. Der fastsættes en svarfrist på 7 dage fra afsendelsen af skrivelsen. Såfremt der ikke gives samtykke indenfor fristen, træffer Indenrigsministeriet afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.

I visse tilfælde anmoder den advokat, der repræsenterer ansøgeren, om en frist til at komme med et indlæg i sagen. En sådan anmodning imødekommes, idet der som udgangspunkt fastsættes en frist for modtagelse af indlægget på 7 dage fra afsendelsen af Indenrigsministeriets skrivelse herom.

I mange tilfælde er ansøgningen om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, begrundet i, at ansøgeren lider af én, eventuelt flere sygdomme, og til dokumentation herfor er der ofte vedlagt udtalelser eller erklæringer fra læger, psykologer m.v. I en del tilfælde anmodes der dog om, at sagens behandling udsættes med henblik på tilvejebringelse af en lægeerklæring eller lignende vedrørende ansøgerens sygdom.

Anmodningen om udsættelse med henblik på tilvejebringelse af en lægeerklæring eller lignende imødekommes som altovervejende hovedregel, idet der som udgangspunkt fastsættes en frist på 7 dage for modtagelsen af de pågældende oplysninger. Såfremt der konkret redegøres for, at indhentelse af lægeerklæring el. lign. vil tage længere tid, fastsættes der efter omstændighederne en længere frist, ligesom fristen, såfremt der foreligger særlige forhold, kan forlænges kortvarigt.

Har Indenrigsministeriet ikke modtaget lægeerklæring m.v.in-

den for den fastsatte frist træffes der straks efter udløbet af fristen afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.

I en del sager fremsættes der anmodning om, at behandlingen af ansøgningen om humanitær opholdstilladelse sættes i bero, indtil enten Flygtningenævnet eller Direktoratet for Udlændinge har haft lejlighed til tage stilling til en fremsat begæring om genoptagelse af asylsagen.

I de fleste tilfælde finder Indenrigsministeriet ikke grundlag for at udsætte sagens behandling, men træffer afgørelse i sagen uden at afvente resultatet af genoptagelsesbegæringen. Det gælder imidlertid kun i de sager, hvor Indenrigsministeriet ikke finder, at der kan meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2. Baggrunden herfor er, at det fremgår af ordlyden og forarbejderne til udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, at det er en forudsætning for at meddele opholdstilladelse, at der er givet endeligt afslag på asyl.

Det sker ofte, at Indenrigsministeriet modtager en skrivelse i sagen, som er affattet på ansøgerens eget sprog.

Indenrigsministeriet foranlediger hurtigst muligt en sådan skrivelse oversat, hvilket i de fleste tilfælde kan gøres inden for ganske få dage.

Må skrivelsen forstås som en anmodning om genoptagelse af asylsagen, sendes skrivelsen til videre foranstaltning hos den myndighed, der har truffet endelig afgørelse i asylsagen, det vil sige enten Flygtningenævnet eller - i sager der er afgjort som åbenbart grundløse uden klageadgang til Flygtningenævnet - Direktoratet for Udlændinge.

Som nævnt ovenfor fortsætter Indenrigsministeriet herefter i de fleste tilfælde sagsbehandlingen vedrørende ansøgningen om humanitær opholdstilladelse og træffer afgørelse i sagen uden at afvente resultatet af Flygtningenævnets eller direktoratets behandling af genoptagelsesanmodningen.

7.3. Sagens afgørelse.

Afgørelsen i sagen træffes på baggrund af det fremlagte materiale, herunder akterne i asylsagen, fremlagte lægeerklæringer m.v. Finder Indenrigsministeriet, at betingelserne **for at** meddele opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 er opfyldt, gives der skriftlig meddelelse herom. Er ansøgeren repræsenteret ved advokat, sendes tilladelsesskrivelsen til advokaten, idet der vedlægges en genpart til ansøgeren selv, som denne anmodes om at opbevare som dokumentation for den meddelte tilladelse. Samtidig sendes en genpart til Direktoratet for Udlændinge, Rigspolitichefen samt til Dansk Flygtningehjælp, idet personer, der gives opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, i lighed med personer, der anerkendes som flygtninge, indgår i det 18 måneders integrationsprogram, som foreståes af Dansk Flygtningehjælp.

Finder Indenrigsministeriet ikke, at en ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 kan imødekommes, meddeler Indenrigsministeriet skriftligt dette enten til ansøgeren selv, eller hvis vedkommende er repræsenteret ved advokat til advokaten.

I skrivelsen fastsættes en udrejsefrist, der normalt vil være 15 dage fra tidspunktet for sagens afgørelse, jf. herved udlændingelovens § 33, stk. 2. I sager, hvor asylsagen har **været** afgjort som åbenbart grundløs i medfør af udlændingelovens § 53 a, stk. 3, fastsættes udrejsefristen dog som regel til straks. Der foretages ikke forkyndelse af Indenrigsministeriets afgørelse.

Indenrigsministeriet sender en genpart af den skriftlige afgørelse i sagen til **den** stedlige politimester, afhængig **af hvor** i landet asylansøgeren opholder sig, med anmodning om, **at** politiet foretager udrejsekontrol. Der henvises i den forbindelse til Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 8. juli 1992 om forkyndelser og udrejsekontrol i asylsager, jf. nærmere herom i kapitel 10.2. Der sendes endvidere en genpart til Rigspolitichefen, Direktoratet for Udlændinge **og Flygt-**

ningenævnet, såfremt Flygtningenævnet har truffet afgørelse i sagen.

7.4. Genoptagelse.

I et ikke ubetydeligt antal sager anmodes der om genoptagelse af behandlingen af ansøgningen om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Hvis Indenrigsministeriet ikke umiddelbart kan tage stilling til anmodningen om genoptagelse, f.eks. fordi der anmodes om en frist til at fremskaffe dokumentation for nye oplysninger vedrørende ansøgerens helbredstilstand, meddeler Indenrigsministeriet skriftligt, om ansøgeren tillægges ret til at forblive i landet under behandlingen af genoptagelsesanmodningen.

Ved anmodninger om genoptagelse tillægges ansøgeren som hovedregel ret til at forblive i landet, indtil der er truffet afgørelse i sagen. Dette gælder dog ikke, såfremt begæringen er helt ugrundet eller slet ikke indeholder nye oplysninger eller synspunkter - heller ikke selvom ansøgeren bebuder at komme med supplerende oplysninger og anbringender i et senere indlæg.

Såfremt Indenrigsministeriet ikke finder grundlag for at genoptage sagens behandling, eller det er muligt på baggrund af indholdet i genoptagelsesanmodningen med det samme at realitetsbehandle denne inden for den tidligere fastsatte udrejsefrist, udarbejdes der en skrivelse om Indenrigsministeriets afgørelse i sagen, der sendes enten til ansøgeren selv eller til den advokat, der på vegne af ansøgeren har anmodet om sagens genoptagelse.

Medmindre der gives opholdstilladelse, pålægges ansøgeren at udrejse i overensstemmelse med den tidligere fastsatte udrejsefrist, eller hvis denne er overskredet at udrejse straks.

Den stedlige politimester tilsendes en genpart af Indenrigs-

ministeriet afgørelse vedrørende genoptagelse og anmodes om i forlængelse heraf at foretage udrejsekontrol. Endvidere sendes der genpart til Rigspolitichefen og Direktoratet for Udlændinge samt til Flygtningenævnet, såfremt Flygtningenævnet har truffet afgørelse i asylsagen.

7.5. Antallet af afslag og tilladelser meddelt i medfør af udlændingelovens S *9,* stk. 2, nr. 2.

Nedenfor er angivet i hvor mange sager, der efter indførelsen af bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, er givet henholdsvis afslag på opholdstilladelse eller meddelt opholdstilladelse. Det bemærkes, at der kun i relation til de meddelte tilladelser foreligger oplysninger om, hvor mange personer der er givet opholdstilladelse. Disse tal er angivet i parantes.

Periode	Antallet af sager, hvor der er givet afslag på opholdstilladelse	Antallet af saaer. hvor der er givet opholds-tilladelse	
1985*	78	18	(77)
1986	234	114	(464)
1987	172	41	(142)
1988	254	60	(108)
1989	165	37	(88)
1990	221	68	(147)
1991	526	112	(386)
1992	493	15	(47)

* juni til 31. december 1985

7.6. Sagsbehandlingstiden i forbindelse med behandlingen af **ansøgninger om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens S 9, stk. 2, nr. 2.**

En undersøgelse af sagsbehandlingstiden i forbindelse med ansøgninger om humanitær opholdstilladelse foretaget forud for ændringen af udlændingeloven i sommeren 1992 viste, at Justitsministeriets gennemsnitlige sagsbehandlingstid på daværende tidspunkt "brutto" var på 1 måned og 26 dage og "netto" på 15 dage. Undersøgelsen var baseret på en gennemgang af 29 sager.

*

Brutto-sagsbehandlingstiden omfatter det antal dage, der forløb fra den første ansøgnings modtagelse i Justitsministeriet indtil afsendelsen af Justitsministeriets første afgørelse.

Netto-sagsbehandlingstiden er den periode, hvor sagens behandling alene beroede på Justitsministeriet, det vil sige den samlede sagsbehandlingstid fratrukket det antal dage, hvor sagen eksempelvis har afventet advokatens eventuelle supplerende indlæg, sagens akter fra Direktoratet for Udlændinge, Flygtningenævnets afgørelse, samtykke fra ansøgeren til indhentelse af sagens akter eller oversættelse af en henvendelse fra ansøgeren på dennes modersmål.

Efter lovændringen i sommeren 1992 har der løbende været foretaget beregninger af den gennemsnitlige brutto- og nettosagsbehandlingstid i sagerne vedrørende ansøgninger om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2. Beregningerne viser, at sagsbehandlingstiden i 2. halvår af 1992 over en 14 dages periode brutto højst har været på 20 dage og netto højst på 10 dage.

En opgørelse over den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i perioden fra 1. juli - 9. december har vist, at bruttosagsbehandlingstiden i denne periode var på 15 dage, hvilket næsten er en fjerdedel af bruttosagsbehandlingstiden før lovændringen. Den gennemsnitlige nettosagsbehandlingstid var i samme periode på 8 dage, hvilket næsten er en halvering i forhold til nettosagsbehandlingstiden før lovændringen.

I de to første måneder af 1993 har bruttosagsbehandlingstiden beregnet på baggrund af de løbende statistikker været 20,5 dage, medens nettosagsbehandlingstiden har været 10,75 dage.

>

Kapitel 8.

Behandlingen af asylsager hos Folketingets Ombudsmand.

8.1. Sagsbehandlingen.

Folketingets Ombudsmand modtager årligt ca. 600 sager, hvor der er truffet en afgørelse på udlændingeområdet. Af disse sager er langt de fleste asylsager.

Såfremt det er en advokat, der indbringer en asylsag, er det som altovervejende hovedregel klart, hvad klagetemaet er, og der foretages normalt inden for en uge en høring af den myndighed, hvis afgørelse er indbragt for ombudsmanden.

Hvis den person, som på asylansøgerens vegne klager til ombudsmanden, ikke er en advokat, opstår der ofte et fuldmagtsproblem. Såfremt der ikke er medsendt en skriftlig fuldmagt, tilskriver ombudsmanden partsrepræsentanten, der i praksis får en frist på 14 dage til at fremkomme med en fuldmagt. Det tilkendegives i skrivelsen, at man fra ombudsmandsinstitutionens side har foretaget de første sagsbehandlingsskridt, men at man ikke vil fortsætte behandlingen af sagen, medmindre man modtager en skriftlig fuldmagt.

Ombudsmanden foranstalter således for at spare tid en høring af den eller de relevante myndigheder, allerede inden der foreligger en skriftlig fuldmagt. Ombudsmanden har i den forbindelse oplyst, at man har erfaring for, at der altid fremsendes en fuldmagt.

Er det asylansøgeren selv, der retter henvendelse til ombudsmanden, kan det give anledning til tvivl, hvad klagetemaet er. Hvis der er tale om en generelt holdt klage over, at vedkommende person ikke har fået opholdstilladelse i Danmark, betragtes det som en klage over alle de afgørelser, der måtte være truffet, og som ombudsmanden ikke er afskåret fra at tage stilling til, jf. herved reglen i ombudsmandslovens § 6, stk. 2, hvorefter en klage over en afgørelse skal være indgivet inden 1 år efter, at afgørelsen er truffet.

Hvis en henvendelse til ombudsmanden er affattet på fremmedsprog, sendes skrivelsen indledningsvis til oversættelse via Rigspolitichefen. Det tager typisk 14 dage at få skrivelsen oversat. Er det muligt for ombudsmandensinstitutionen at forstå dele af skrivelsen, uanset at denne er affattet på fremmedsprog, iværksættes i visse tilfælde en høring allerede inden, der foreligger en skriftlig oversættelse.

Hvis der efter indgivelsen af klagen til ombudsmanden fremsendes supplerende materiale, herunder på fremmedsprog, følger ombudsmanden nu - i hvert fald hvis materialet ikke indsendes i umiddelbar forlængelse af klagen - den praksis at tilbagesende materialet med en tilkendegivelse om, at ombudsmandens efterprøvning af en afgørelse må hvile på samme sagsgrundlag som det, der forelå for myndigheden, da afgørelsen blev truffet, og at ombudsmanden derfor ikke vil kunne kritisere, at myndigheden ikke har taget hensyn til oplysninger, der ikke forelå på afgørelsestidspunktet. Samtidig henviser ombudsmanden til muligheden for at søge sagen genoptaget, såfremt klageren mener, at der er væsentlige nye oplysninger i sagen.

Når ombudsmanden har modtaget høringssvar, tager ombudsmanden stilling til sagen. **Er** flere myndigheders afgørelser indbragt for ombudsmanden, foretages der ingen realitetsbehandling, før samtlige myndigheders høringssvar er modtaget.

I langt de fleste tilfælde færdigbehandler ombudsmanden sagen inden for 14 dage, regnet fra det tidspunkt, hvor ombudsmanden har modtaget høringssvar. Det bemærkes i den forbindelse, at der sædvanligvis over for asylansøgeren fastsættes en udrejsefrist på 14 dage i forbindelse med, at der afgives høringssvar til ombudsmanden. Det er den myndighed, der oprindelig har udsat ansøgerens udrejsefrist med henblik på ombudsmandens behandling, der fastsætter udrejsefristen. Såfremt ombudsmanden undtagelsesvis ikke kan nå at tage endelig stilling til sagen inden for den fastsatte udrejsefrist, retter ombudsmanden henvendelse til den relevante myndighed med henblik på dennes stillingtagen til yderligere udsættelse af asylansøgerens udrejsefrist.

Hvis der, medens ombudsmanden har en sag under behandling, begæres genoptagelse af den afgørelse, som er indbragt for ombudsmanden, tager ombudsmanden ikke stilling i sagen men henlægger denne.

Er det den endelige afgørelse om, hvorvidt en person kan meddeles opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 7, der er indbragt for ombudsmanden, tager ombudsmanden stilling hertil, uanset om der er en verserende sag om humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

8.2. Sager behandlet i åbenbart grundløs-proceduren.

Er en asylsag af Direktoratet for Udlændinge afgjort efter åbenbart grundløs-proceduren jf. herved udlændingelovens § 53 a, stk. 3, afstår Folketingets Ombudsmand som altovervejende hovedregel fra at behandle en klage over den trufne afgørelse. Der foretages således ikke nogen høring af Direktoratet for Udlændinge i disse tilfælde.

Som begrundelse herfor anfører ombudsmanden bl.a. følgende i det svar, der tilgår asylansøgeren eller dennes partsrepræsentant:

> "Efter udlændingelovens § 53 a, stk. 3, kan Direktoratet for Udlændinge, efter at sagen har været forelagt for Dansk Flygtningehjælp, bestemme, at afgørelsen i en sag, hvor asylansøgningen må anses for åbenbart grundløs, ikke kan indbringes for Flygtningenævnet.
>
> Ifølge bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, spalte 1527) må en ansøgning anses for åbenbart grundløs bl.a. i tilfælde, hvor det på baggrund af Flygtningenævnets praksis er åbenbart, at der ikke er udsigt til, at nævnet vil imødekomme ansøgningen.

Det er i bemærkningerne til lovforslaget forudsat som en særlig retsgaranti, at Direktoratet for Udlændinge ikke træffer bestemmelse om, at sagen ikke kan indbringes for Flygtningenævnet, hvis Dansk Flygtningehjælp finder det uforsvarligt og således ikke er enig i, at ansøgningen er åbenbart grundløs.

Efter min behandling af et større antal sager her ved embedet vedrørende afslag på asyl i medfør af bestemmelsen i udlændingelovens § 7, jf. § 53 a, stk. 3, har jeg måttet konstatere, at en nærmere undersøgelse i disse tilfælde i almindelighed ikke vil tjene noget formål. Baggrunden herfor er, at jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kan kritisere en afgørelse efter udlændingelovens § 7, jf. § 53 a, stk. 3, medmindre der i forbindelse med den trufne afgørelse foreligger ganske særlige omstændigheder (herunder forvaltningsprocessuelle mangler).

Hertil kommer, at en realitetsbehandling af sagen nødvendigvis vil forlænge asylansøgerens ophold i Danmark, hvilket i en række tilfælde vil kunne medføre skadevirkninger for asylansøgeren i forbindelse med den pågældendes tilbagekomst til hjemlandet. Hensynet til, at den pågældende - efter et afslag på opholdstilladelse, der på det foreliggende grundlag ikke vil kunne forventes ændret - kan rejse tilbage til hjemlandet, uden at vedkommendes situation, . herunder familieforhold, boligforhold og arbejde, er blevet yderligere forværret, taler derfor med stor vægt for, at sagens behandling i disse tilfælde ikke forlænges unødigt.

På denne baggrund finder jeg indtil videre at burde afstå fra at behandle klager vedrørende afslag på ansøgning om asyl i medfør af udlændingelovens § 7, jf. § 53 a, stk. 3, medmindre der i klagen anføres sådanne særlige omstændigheder, som sandsynliggør,

> at jeg vil kunne foretage noget i relation til den afgørelse, der er truffet af Direktoratet for Udlændinge."

Hvis der ikke er indbragt andre afgørelser for Folketingets Ombudsmand end en afgørelse truffet efter åbenbart grundløsproceduren, vil ombudsmandens besvarelse af henvendelsen foreligge inden for få dage.

8.3. Klager over afslag pA opsættende virkning.

I nogle tilfælde klages der til ombudsmanden over, at en myndighed har afslået at udsætte udrejsefristen for en asylansøger eksempelvis i forbindelse med en begæring om genoptagelse af asylansøgerens sag i Flygtningenævnet eller i Indenrigsministeriet.

Medmindre myndighedens underliggende afgørelse samtidig er paklaget til ombudsmanden, afstår ombudsmanden normalt fra at tage stilling til en klage angående spørgs-målet om opsættende virkning. Der henvises herved til den sag, der er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning fra 1986, side 75 - 77.

Kapitel 9.

Politiets opgaver med hensyn til udrejsekontrol og udsendelse af personer, der har fået afslag på opholdstilladelse.

9.1. Udrejsekontrol.

Udrejsekontrol foretages i sager, hvor enten Indenrigsministeriet, Flygtningenævnet eller Direktoratet for Udlændinge har afslået at give opholdstilladelse og i forbindelse hermed har fastsat en udrejsefrist.

Udrejsekontrol påbegyndes i overensstemmelse med cirkulæreskrivelse af 8. juli 1992, jf. nærmere herom i kapitel 10.2., dagen efter udrejsefristens udløb. I de tilfælde, hvor asylansøgeren ikke træffes på kendt bopæl, bliver der iværksat "aktiv eftersøgning", og der nedsættes "spærrekort" (efterlysning) i kriminalregistret, ligesom der i asylregistret sættes en "spærring".

Udrejsekontrol i politikredsene 1-9 (Storkøbenhavn) foretages af Rigspolitiet, mens udrejsekontrol i resten af landet foretages af det lokale politi.

Rigspolitiet har som nævnt ovenfor i kapitel 5.4. oprettet en særlig gruppe, som har til opgave at koordinere opfølgningen af udlændingemyndighedernes afgørelser i asylsager samt sikre, at afgørelserne effektueres så hurtigt som muligt.

I de tilfælde, hvor eftersøgningen af asylansøgeren ikke fører til, at den pågældende findes, sluttes sagen efter 6 måneder og "spærringerne" ophæves, idet den pågældende herefter anses for udrejst.

I de tilfælde, hvor asylansøgeren træffes i forbindelse med udrejsekontrol eller eftersøgning, bliver asylansøgeren som oftest frihedsberøvet, og sagen klargøres til udsendelse.

Klargøringen til udsendelse indebærer ofte, at der skal frem-

skaffes pas, rejsedokument, eller at der skal sørges for, at børn, der er født her i landet, indføres i pas mv. Endvidere kan der være tale om, "at der skal skaffes visum/indrejsetilladelse, hvis udsendelsen planlægges til et andet land end hjemlandet.

Udsættes udrejsefristen, f.eks. fordi den pågældendes sag indbringes for Folketingets Ombudsmand, indstilles en iværksat udrejsekontrol.

En myndigheds afgørelse om udsættelse af en asylansøgers udrejsefrist meddeles Rigspolitiet, der sikrer, at udsættelsen bliver meddelt til de rette sagsbehandlere og kredse hos politiet.

Afgørelse om udsættelse af udrejsefristen modtages både skriftligt (telefax) og telefonisk. Efter modtagelsen noteres udsættelsen på en døgnrapport og i sagen med oplysning om, hvilken myndighed der har meddelt udsættelsen og grundlaget for udsættelsen, ligesom der foretages registrering i asylregistret. Derefter søges det oplyst, hvor asylansøgeren er indlogeret, hvorefter det straks meddeles til sagsbehandleren, at udrejsefristen er udsat.

9.2. Udsendelse.

Når der foreligger en endelig afgørelse om afslag på asylansøgningen, og om at ansøgeren skal udrejse, påhviler det i henhold til udlændingelovens § 30, stk. 2, politiet at drage omsorg for udsendelsen, såfremt asylansøgeren ikke udrejser frivilligt.

Politiet afholder i langt de fleste tilfælde udgifterne i forbindelse med udsendelsen, da kun meget få asylansøgere selv har midler til at betale rejseudgifterne.

Behandlingen af udsendelsessager kan, alt efter om asylansøgeren har en eller anden form for rejselegitimation, og om - vedkommende ønsker at udrejse frivilligt, opdeles i følgende

kategorier:

1:
Asylansøgeren er i besiddelse af gyldigt pas eller anden rejselegitimation og erklærer sig indforstået med at udrejse.

2:
Asylansøgeren er ikke i besiddelse af gyldigt pas eller anden rejselegitimation men er indforstået med at udrejse.

3:
Asylansøgeren er i besiddelse af gyldigt pas eller anden rejselegitimation men vil ikke udrejse frivilligt.

4:
Asylansøgeren er ikke i besiddelse af rejselegitimation af nogen art og vil ikke udrejse frivilligt.

Har asylansøgeren som nævnt under pkt. 1 sin rejselegitimation i orden, bliver udsendelsen planlagt under hensyntagen til vedkommendes ønske om rejserute, i det omfang det er foreneligt med gældende regler og bestemmelser samt under forudsætning af, at udgiften ikke overstiger prisen på en direkte billet til hjemlandet.

Har asylansøgeren ikke gyldig opholdstilladelse i et 3. land, udstedes billetten altid til en hjemlandsdestination.

I de få tilfælde, hvor asylansøgeren selv har købt en billet, og destinationen er en anden end hjemlandet, kontrolleres det altid, om vedkommende lovligt kan indrejse i det land, hvortil billetten er udstedt. Denne kontrol foretages for at sikre, at der ikke sker afvisning og tilbagesendelse til Danmark.

Har asylansøgeren, som nævnt under pkt. 2, ingen rejselegitimation, opfordres pågældende til at rette henvendelse til sit hjemlands repræsentation, hvis en sådan findes i Danmark, med henblik på at få udstedt rejselegitimation. Er der ingen repræsentation i Danmark, er politiet behjælpelig med at rette

henvendelse til nærmeste repræsentation i et andet land.

Hvis asylansøgeren i forbindelse med forkyndelse af endeligt afslag tilkendegiver ikke at ville udrejse frivilligt, jf. pkt. 3 og 4, bliver pågældende normalt frihedsberøvet i medfør af udlændingelovens § 36 med henblik på udsendelse.

Udlændingens bagage og ejendele pakkes. Frihedsberøvelsen opretholdes, indtil udsendelsen kan effektueres, hvilket som hovedregel sker inden for 3 x 24 timer, idet der så vidt muligt tages højde for forkyndelsestidspunktet i forhold til, hvornår udsendelsen kan effektueres. Det bemærkes herved, at politiet ofte i sagsbehandlingsforløbet er blevet bekendt med, at asylansøgeren ikke vil udrejse frivilligt.

I de tilfælde, hvor asylansøgeren ikke vil udrejse frivilligt og ikke er i besiddelse af nogen form for rejselegitimation som nævnt under pkt. 4, er vedkommende som regel heller ikke interesseret i at medvirke ved fremskaffelse af hjemrejsedokument. Dette vanskeliggør fremskaffelsen heraf, da de fleste landes repræsentationer kræver, at personen fremstilles personlig på ambassaden/ konsulatet.

Asylansøgeren modsætter sig i de fleste tilfælde at skulle fremstilles på ambassaden/konsulatet, og i de tilfælde, hvor en person lader sig fremstille, sker det ofte, at den pågældende oplyser at være af en anden nationalitet, hvorefter ambassaden/konsulatet ikke vil udstede hjemrejsedokument.

I de tilfælde, hvor politiet er i besiddelse af en eller anden form for identitetsdokument, der bekræfter en asylansøgers statsborgerskab, er det dog normalt muligt at få udstedt et hjemrejsedokument fra repræsentationen for den pågældendes hjemland.

Er asylansøgeren samarbejdsvillig og oplyser generalia, familie og bopælsforhold i hjemlandet til ambassaden, er det også muligt at få udstedt hjemrejsedokument.

Der er ofte i disse situationer tale om sagsbehandlingstider

af længere varighed, idet repræsentationen skal indhente bemyndigelse fra hjemlandet til at udstede rejsedokumentet, hvilket typisk kan vare fra 4 - 6 uger.

Varigheden af frihedsberøvelse er derfor i disse tilfælde ofte temmelig lang og forlænges yderligere, hvis asylansøgeren ikke vil medvirke til fastlæggelse af sin identitet, samt undervejs kommer med helt nye oplysninger om sin identitet for at forhindre udsendelse.

I disse sager skal identiteten og en eventuel ny identitet forsøges bekræftet/afkræftet, hvilket sker med hjælp fra bl.a. Interpol og Udenrigsministeriet.

Ved henvendelse til hjemlandet og repræsentationen oplyses det aldrig, at vedkommende person har været asylansøger i Danmark.

Såfremt en asylansøger i forbindelse med forkyndelsen af endeligt afslag giver udtryk for at ville modsætte sig udsendelsen ved at fremsætte trusler om vold mod medpassagerer, selvmordstrusler eller lignende, bliver det af hensyn til flysikkerheden og sikkerheden for vedkommende selv bestemt, at pågældende skal ledsages af 2 polititjenestemænd.

Ved udsendelse under ledsagelse vil der forinden afrejsen via Interpol blive givet underretning til politiet i de lufthavne, hvor man mellemlander, hvilket er en forudsætning for transitering i de fleste europæiske lufthavne.

Endvidere kan det forekomme, at den danske repræsentation i asylansøgerens hjemland bliver underrettet, og såfremt det findes påkrævet, vil repræsentationen blive anmodet om at være tilstede ved ankomsten til destinationen.

Flere luftfartsselskaber stiller en række krav for at flyve med personer, der skal udsendes. Således vil f.eks. SAS alene medtage 1 person pr. flyvning og kræver skriftlig forelæggelse for kaptajnen inden afgang. Samme krav stilles af Austrian Air, Sabena, Air France og Alitalia, ligesom Air France end-

videre kun vil transportere franske statsborgere.

Ved transit i lufthavnene i Rom, Amsterdam og Madrid er der krav om, at myndighederne i lufthavnene underrettes senest 48 timer inden transiteringen.

Forinden en udsendelse iværksættes, forsøger politiet i forbindelse med billetbestillingen at opnå accept af, at flyselskabet vil transportere asylansøgeren, men det er dog altid kaptajnens vurdering, der endeligt afgør, hvorvidt den pågældende kan blive transporteret. Nogle asylansøgere laver i forbindelse med ankomsten til lufthavnen, eller når de er kommet ind i flyet, en del postyr og råber op, og til tider indlader de sig i klammeri med de ledsagende polititjenestemænd. I disse tilfælde nægter kaptajnen som regel at medtage vedkommende, hvorefter der på ny skal forsøges arrangeret udrejse/udsendelse.

Langt de fleste udsendelser sker uden ledsagelse, men til eksempel er der alene i de to første måneder af 1993 gennemført i alt 28 udsendelser under ledsagelse af polititjenestemænd.

Når en asylansøger har modtaget endeligt afslag og har siddet udrejsefristen overhørig, vil politiet, såfremt den pågældende forgæves har været søgt på indkvarteringscenteret, rutinemæssigt tage kontakt til Direktoratet for Udlændinge med henblik på standsning af udbetaling af lommepenge.

9.3. Sagsbehandlingstiden **i udsendelsesfasen.**

I første halvår af 1992 medgik der gennemsnitligt 260 dage fra seneste afslag på opholdstilladelse til udrejse fandt sted.

En opgørelse over det gennemsnitlige tidsforbrug i udsendelsesfasen i perioden fra 1. juli - 31. december 1992 viser, at der fra seneste afslag på opholdstilladelse til udrejse fandt sted, gik gennemsnitligt 166 dage.

Det bemærkes, at statistikken influeres af, at et betydeligt antal asylansøgere efter forkyndelse af afslag forlader indlogeringsstedet og først opflateres som udrejste adskillige måneder efter, at forkyndelse af afgørelsen har fundet sted.

Med hensyn til tidsforbruget i udsendelsesfasen i de to første måneder af 1993 er der foretaget en opgørelse over i alt 163 udrejste asylansøgere. Opgørelsen viser, at der i gennemsnit gik 170 dage fra forkyndelse af seneste afslag på opholdstilladelse til udrejse fandt sted.

I de fire første måneder af 1993 udrejste i alt 1209 asylansøgere. I dette tal indgår imidlertid både personer, som udrejste efter at have fået afslag på ansøgningen om opholdstilladelse, og personer som frafaldt deres ansøgning.

Kapitel 10.

Ændringer i sagsgangene hos de forskellige myndigheder, som er foretaget efter vedtagelsen af lov nr. 482 af 24. juni 1992 med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden.

10.1. Administrative ændringer i sagsgangene.

Et vigtigt element i forbindelse med vedtagelsen af ændringen af udlændingeloven i sommeren 1992, jf. lov nr. 482 af 24. juni 1992, var beslutningen om en væsentlig effektivisering af asylsagsbehandlingen. I henhold til bemærkningerne til lovforslaget skulle effektiviseringen søges opnået gennem en administrativ opstramning af en række sagsgange i forbindelse med behandlingen og gennem en betydelig ressourcetilførsel til de myndigheder, der er involveret i asylsagsbehandlingen.

For så vidt angår ændringerne i sagsgangene er det i bemærkningerne angivet, at der bl.a. skulle foretages en skærpelse af praksis vedrørende meddelelse af opsættende virkning i anledning af ansøgninger om genoptagelse af asylsager eller af sager om opholdstilladelse af humanitære grunde samt en skærpet praksis i forbindelse med meddelelse af opsættende virkning ved klager til Folketingets Ombudsmand.

Derudover anføres det i bemærkningerne, at det i forbindelse med behandlingen af asylsager skal være den myndighed, der træffer afgørelse i sagen, som fastsætter udrejsefristen. På tilsvarende måde skal det i sager om genoptagelse være den myndighed, der træffer afgørelse om genoptagelse af sagen, der også tager stilling til spørgsmålet om udsættelse af udrejsefristen som følge af ansøgningen, og som i forbindelse med afgørelsen i sagen tager stilling til, hvornår udrejse herefter skal finde sted i overensstemmelse med reglen i udlændingelovens § 33.

Tidligere var det som altovervejende hovedregel Justitsministeriet, som på daværende tidspunkt havde kompetencen til at træffe afgørelse om humanitær opholdstilladelse i medfør af

udlændingelovens § 9, **stk.** 2, nr. 2, der fastsatte udrejsefristen for en asylansøger, herunder tog stilling til spørgsmålet om udsættelse af udrejsefristen i forbindelse med forskellige begæringer om genoptagelse eller klager til Folketingets Ombudsmand.

Med hensyn til ansøgninger om genoptagelse af Direktoratet for Udlændinges, Flygtningenævnets eller Justitsministeriets - nu Indenrigsministeriets - sager eller klager til Folketingets Ombudsmand over afgørelser vedrørende genoptagelse anføres det i bemærkningerne, at praksis bør skærpes, således at helt ugrundede ansøgninger eller ansøgninger, der slet ikke indeholder nye oplysninger eller synspunkter, ikke tillægges opsættende virkning, heller ikke i de tilfælde, hvor ansøgeren bebuder at ville fremkomme med supplerende oplysninger og anbringender i et senere indlæg. Endvidere bør der efter bemærkningerne ikke ske genoptagelse af asylsager, medmindre der er gået meget lang tid siden afgørelsen af sagen, eller det er klart, at der foreligger nye oplysninger af betydning for sagens afgørelse.

I relation til **ombudsmandsklager** anføres det i bemærkningerne, at i de tilfælde, hvor der klages til ombudsmanden over et afslag på asyl meddelt efter åbenbart grundløs-proceduren, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 3, eller over et afslag meddelt af et enigt Flygtningenævn, vil der efter omstændighederne være grundlag for - i samarbejde med Folketingets Ombudsmand - at vedkommende myndighed nægter opsættende virkning ved klage til ombudsmanden.

I de tilfælde, hvor en ombudsmandsklage tillægges opsættende virkning med hensyn til asylansøgerens udrejsefrist, er det i bemærkningerne videre angivet, at der alene bør tillægges klagen opsættende virkning i f.eks. 14 dage regnet fra vedkommende myndigheds svar til ombudsmanden, men med mulighed for forlængelse af fristen, hvis Folketingets Ombudsmand konkret gør opmærksom på behovet herfor.

De skitserede retningslinier, herunder vedrørende kompetencen til at fastsætte og udsætte udrejsefristen samt vedrørende

fastsættelsen af 14 dages udrejsefrist ved ombudsmandklager følges i dag af myndighederne. For så vidt angår Flygtningenævnets behandling af genoptagelsesbegæringer henvises dog til bemærkningerne ovenfor i kapitel 6.3..

10.2. Skærpet udrejsekontrol.

Som opfølgning til lovændringen blev der af Justitsministeriet den 8. juli 1992 udsendt en cirkulæreskrivelse om forkyndelser og udrejsekontrol i asylsager stilet til Rigspolitichefen, politidirektøren i København og samtlige politimestre.

Af cirkulæreskrivelsens § 2 fremgår, at forkyndelse af afgørelser i asylsager skal ske snarest muligt og senest 5 dage efter modtagelsen af den pågældende afgørelse.

I § 2,stk. 2, i cirkulæreskrivelsen er der fastsat nærmere retningslinier for udrejsekontrol, der i henhold til bestemmelsen skal foretages dagen efter udrejsefristens udløb. Ved udrejsefrist "straks" skal der med det samme foretages udrejsekontrol. Konstateres det ved udrejsekontrollen, at den pågældende asylansøger ikke er udrejst, skal der straks tages de fornødne skridt til, at udrejse kan effektueres hurtigst muligt.

I cirkulæreskrivelsen er det i øvrigt i § 3 fastsat, at det er Rigspolitichefen, der fører kontrol med, at sagerne ekspederes med den fornødne hurtighed, samt at Rigspolitichefen fører en særskilt statistik over politiets, sagsbehandlingstid i asylsager, herunder over forkyndelser og udsendelse. I cirkulæreskrivelsens § 4 er det derudover angivet, at Justitsministeriet - nu Indenrigsministeriet - fører løbende kontrol med sagsbehandlingstiden hos alle myndigheder, der behandler asylsager, herunder politiet.

10.3. Ressourcetilførsel til de forskellige myndigheder, der er involveret i asylsagsbehandlingen.

Efter vedtagelsen af lov nr. 482 af 24. juni 1992 har samtlige myndigheder, der er involveret i asylsagsbehandlingen, herunder også Udenrigsministeriet, fået tilført ressourcer med henblik på at kunne fremskynde behandlingen af asylsagerne og dermed medvirke til at realisere den målsætning for sagsbehandlingstiden, som blev opstillet i forbindelse med vedtagelsen af lovændringen af udlændingeloven.

I bemærkningerne til lovforslaget er der som en realistisk målsætning peget på, at det tidsmæssige forløb for de asylsager, der behandles i 2 instanser, og hvor også muligheden for at søge om opholdstilladelse af humanitære grunde, klage til Folketingets Ombudsmand og ansøgning om genoptagelse søges udnyttet af ansøgeren, kan holdes inden for 8-9 måneder regnet fra det tidspunkt, hvor asylsagen tages under realitetsbehandling.

Ressourcetilførslen til de enkelte myndigheder er sket i løbet af efteråret, og den kan, da der nødvendigvis vil være en indkøringsperiode, før nyt personale er lært op, først antages at være ved at slå igennem på nuværende tidspunkt. Samtidig må det i relation til effekten af den skete ressourcetilførsel bemærkes, at der siden lovændringen i sommeren 1992 har været en meget voldsom stigning i antallet af indrejste spontane asylansøgere, som nødvendigvis vil påvirke sagsbehandlingstiden.

Det bemærkes, at den meget markante stigning i indrejsetallet bl.a. har medført, at man i Direktoratet for Udlændinge har været nødsaget til at anvende nogle af de tilførte ressourcer til at styrke direktoratets sekretariat, der forestår oprettelsen af centre og indkvartering m.v. af de mange asylansøgere i Danmark.

For Rigspolitiet har det endvidere for at leve op til målsætningen om en kortere sagsbehandlingstid været nødvendigt - udover den skete ressourcetilførsel - at overføre personale

fra politikredsene taj Rigspolitiet med henblik på behandling af asylsager.

En meget stor del af de asylansøgere, der er indrejst i efteråret 1992 og foråret 1993 kommer fra det tidligere Jugoslavien, herunder navnlig fra **Bosnien-Hercegovina.** Ved lov nr. 933 af 28. november 1992 er der skabt mulighed for, at visse asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien kan gives midlertidig opholdstilladelse. Det gælder efter lovens § 15 personer, som må anses for at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet, fordi der er krigshandlinger eller lignende uroligheder i det område, som de ellers vil kunne vende tilbage til.

Det er kun personer, som er indrejst til Danmark inden lovens ikrafttræden den 1. december 1992, der kan få midlertidig opholdstilladelse. Der er imidlertid i Folketinget fremsat et ændringsforslag, som skal muliggøre, at også asylansøgere, der er indrejst efter denne dato, eller som indrejser i fremtiden, kan gives midlertidig opholdstilladelse.

De personer, der får midlertidig opholdstilladelse, gennemgår ikke asylproceduren i samme omfang som andre asylansøgere, idet det er en del af lovens ordning, at behandlingen af en asylansøgning fra en person, der får midlertidig opholdstilladelse, kan udskydes i to år. Opholdstilladelsen udstedes for 6 måneder, men den kan forlænges i 6 måneder ad gangen.

Den aktuelle sagsbehandlingstid hos de enkelte myndigheder er nærmere omtalt i kapitlerne 4-9.

Til illustration af hvilken tid der baseret på et skøn gennemsnitligt medgår til de enkelte skridt i asylsagsbehandlingen, dvs. registrering, politiafhøring, visitation osv., har udvalget udarbejdet grafiske fremstillinger, som finder som bilag 1-3.

Disse grafiske fremstillinger illustrerer ikke blot hvor lang tid, der skønsmæssigt medgår til de enkelte sagsbehandlingsskridt, men også at der er tale om en sagsbehandlingsprocedu-

re, som involverer mange myndigheder, og som består af mange delfaser. Sidstnævnte forhold sætter i sig selv en nedre grænse for, hvor hurtigt proceduren, som den er i dag, kan afvikles.

Angivelserne af tidsforbruget i de enkelte delfaser af asylsagsbehandlingen er i de grafiske fremstillinger i meget vidt omfang båseret på et skøn fra de enkelte myndigheders side, og det er vigtigt at have for øje, at der vil være meget betydelige variationer fra sag til sag. Endvidere er det langt fra givet, at en sag passerer gennem alle stadier med samme hastighed. Således vil det ofte kunne forekomme, at en sag, der som udgangspunkt forekommer ukompliceret og derfor relativt hurtigt passerer gennem de indledende sagsbehandlingsskridt, på et senere stadie viser sig mere kompliceret - f.eks. fordi forholdene ændrer sig i ansøgerens hjemland - med den følge at sagsbehandlingen på senere stadier trækker ud.

10.4. Sagsbehandlingstiden **i visse europæiske lande.**

Dansk Flygtningehjælp har på baggrund af de for organisationen tilgængelige oplysninger afgivet nedennævnte oplysninger om sagsbehandlingstiden i visse andre europæiske lande.

Det bemærkes, at oplysningerne er behæftet med en vis usikkerhed, ikke mindst i lyset af deres summariske form, og fordi det er vanskeligt at fremkomme med entydige og sammenlignelige opgørelser over sagsbehandlingstider.

De nordiske lande giver ikke noget ensartet billede. Således er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for begge instanser i **Norge** omkring 8 måneder, mens der i **Sverige** medgår gennemsnitlig 14-16 måneder. I **Finland** opgives en to-instans sagsbehandlings tid på omkring 2 år, heri dog medregnet en særlig udvisningsprocedure.

I flere af de øvrige europæiske lande opgives samlede sagsbehandlings tider på 2-3 år. Dette gælder eksempelvis **Holland,**

hvor der iøvrigt gælder den særlige regel, at en ubesvaret asylansøgning i første instans efter 9 måneder giver automatisk appelret til en højere instans.

I **Italien** gælder et lovkrav om, at en asylansøgning skal behandles inden for 6 måneder i første instans. I praksis har der dog været betydelige fravigelser fra dette krav. I appelinstansen gælder ingen tidsfrister, og den samlede sagsbehandlingstid kan i mange tilfælde strække sig over 2 - 2tf år.

I **Frankrig** har man indenfor de seneste år gennemført betydelige administrative rationaliseringer og administrative ændringer i procedurene, således at den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid i begge instanser nu angives at ligge på omkring 6 måneder. Det skal dog tilføjes, at et betydeligt antal sager afgøres, uden at der gives ansøgeren adgang til mundtlig foretræde.

Tyskland udgør et særtilfælde, dels på grund af det meget store antal asylansøgninger og dels på grund af betydelige lovændringer, der kun gradvist gennemføres. Disse lovændringer har ikke mindst til formål at reducere den samlede sagsbehandlings tid betydeligt, herunder ved indførelsen af en særlig hurtig procedure for åbenbart grundløse sager. Det er imidlertid velkendt, at sagsbehandlingen i asylsager i Tyskland ikke mindst på grund af opdelingen mellem delstatslige og føderale retsinstanser kan være endog særdeles langvarig.

Kapitel 11.

Udvalgets overvejelser.

11.1. Indledning

Udvalget er i henhold til dets kommissorium anmodet om at overveje, hvorledes sagsbehandlingen i asylsager kan styrkes og fremskyndes.

Der er blandt udvalgets medlemmer enighed om, at der i asylproceduren i første og anden instans, som den er i dag, er indbygget en særdeles høj grad af retssikkerhed, der i videst mulig omfang bør bevares. På denne baggrund har udvalget begrænset sig til at overveje og skitsere forslag til effektivisering, som efter udvalgets vurdering kan gennemføres, uden at der sker afgørende indgreb i de gældende retssikkerhedsgarantier.

Udvalget har under hensyn til de tidsmæssige rammer, der har været fastlagt for udvalgets arbejde vedrørende spørgsmålet om effektivisering af asylsagsbehandlingen, jf. herom afsnit 1.2., i første omgang navnlig koncentreret sig om at overveje forslag til ændringer i, hvad man kan kalde efterbehandlings fasen, dvs. den periode der ligger efter, at der af Flygtningenævnet er truffet endelig afgørelse om asyl i henhold til udlændingelovens § 7 og eventuelt afgørelse om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Nogle iøjnefaldende problemer ligger således i denne fase, hvor der er mulighed for at begære genoptagelse af såvel asylsagen som sagen vedrørende humanitær opholdstilladelse. Samtidig er der mulighed for at klage til Folketingets Ombudsmand over begge typer af afgørelser. Ofte indgives flere genoptagelsesbegæringer og klager til Folketingets Ombudsmand, og ekspeditionen af disse henvendelser vanskeliggøres og forsinkes ofte i betydelig grad som følge af, at henvendelserne er udfærdiget på ansøgerens eget sprog, at der indgives f.eks. genoptagelsesbegæring og klage til om-

budsmanden samtidig, eller at der indgives begæringer om genoptagelse til forskellige myndigheder.

I den forbindelse bemærkes, at verserende genoptagelsesbegæringer eller ombudsmandssager, således som praksis er i dag, som overvejende hovedregel medfører, at asylansøgerens udrejsefrist udsættes.

Efter udvalgets opfattelse er det centrale problem derfor, hvordan man hurtigere, end det er tilfældet i dag, kan nå til en afslutning på den enkelte sag, når Flygtningenævnets afgørelse er truffet.

Efter udvalgets opfattelse er det således af helt afgørende betydning, at den tvangsmæssige udsendelse af asylansøgere, der har fået afslag på opholdstilladelse i Danmark og ikke udrejser frivilligt, sker hurtigt.

Udvalget har set det som en væsentlig opgave at pege på tiltag, som er egnet til at sikre en bedre tidsmæssig koncentration af den enkelte asylsag, både under sagens behandling i første og anden instans - og navnlig - i efterbehandlingsfasen.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at den absolutte hovedregel efter udvalgets opfattelse bør være, at når Flygtningenævnet og eventuelt Indenrigsministeriet har truffet afgørelse, er der taget endelig stilling til, om en person kan gives opholdstilladelse i Danmark, og at vedkommende - såfremt der er givet afslag herpå - må udrejse.

Begæringer om genoptagelse og indbringelse af klager for Folketingets Ombudsmand bør have undtagelsens karakter, hvilket bør afspejles i de regler og i den praksis, der følges ved behandlingen heraf. Det er udvalgets opfattelse, at den gældende praksis vedrørende opsættende virkning i relation til behandling af genoptagelsesbegæringer og klager til Folketingets Ombudsmand i sig selv tilskynder til en vidtgående udnyttelse af disse muligheder.

Udvalget har ud fra ønsket om effektivisering af asylsagsbehandlingen overvejet spørgsmålet om tilførsel af yderligere ressourcer til de myndigheder, der er involveret i asylsagsbehandlingen. Det er udvalgets vurdering, at fremskyndelse af visse dele af asylsagsbehandlingen stort set alene kan ske ved tilførsel af yderligere ressourcer. Samtidig er det imidlertid klart, at en effektiv asylsagsbehandling ikke alene kan opnås gennem tilførsel af yderligere ressourcer. På visse punkter vil en effektivisering kun kunne opnås ved at foretage ændringer i de eksisterende regler og praksis for sagernes behandling.

Udvalget finder det meget vigtigt at fremhæve, at der er en nedre grænse for, hvor kortvarig asylproceduren kan blive, hvis man samtidig ønsker at opretholde en betydelig grad af retssikkerhed.

I det følgende redegøres der for udvalgets overvejelser i relation til hver enkelt led i asylsagsbehandlingen. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at udvalgets drøftelser allerede inden fremkomsten af denne delbetænkning har ført til visse ændringer i proceduren. Det gælder eksempelvis behandlingen i Flygtningenævnet af sager vedrørende personer fra Makedonien. Der henvises til beskrivelsen heraf nedenfor i kapitel **11.5.1.**

11.2. Politiets indledende sagsbehandling i relation til personer, der indrejser til Danmark for at søge asyl.

11.2.1. Asylansøgeres udfyldelse af ansøgningsskema.

Opgaverne for politiet, når en person indrejser til Danmark og søger asyl, er nærmere beskrevet ovenfor i kapitel 4.

Som det fremgår heraf, sørger politiet blandt andet for, **at** asylansøgeren får lejlighed til at udfylde et ansøgningsskema. Som angivet sker dette efter fast praksis først, når det er besluttet, at vedkommende ikke skal afvises i henhold til udlændingelovens § 48, stk. 2, men skal tillades indrejse til

Danmark og have ret til at opholde sig her under sagens behandling. I nogle tilfælde kan en afklaring af, om der skal ske afvisning, tage ganske lang tid, eksempelvis fordi politiet først skal have klarlagt asylansøgerens rejserute, hvilket ansøgeren ikke altid selv ønsker at medvirke til.

Baggrunden for den beskrevne praksis er, at udfyldelsen af ansøgningsskema betragtes som et led i sagsbehandlingen af en persons ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, og at det følger af ordlyden i udlændingelovens § 48, stk. 2, at en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 ikke behandles, før der er taget stilling til, om den pågældende person skal afvises eller udvises og er udrejst.

Asylansøgerens egen forklaring om sit motiv for at søge asyl og troværdigheden af denne forklaring udgør i sagens natur en meget væsentlig del af det grundlag, hvorpå afgørelsen om asyl senere skal træffes.

Det er derfor af stor betydning, at asylansøgeren på et så tidligt tidspunkt som muligt udspørges om årsagen til, at vedkommende ønsker asyl i Danmark. Udvalget har derfor drøftet, om man burde foreslå en ordning, hvorefter **en asylansøger, uanset om man afventer en afgørelse** om, hvorvidt vedkommende skal afvises og udsendes, **får lejlighed til at udfylde ansøgningsskema.** Derved kunne også den yderligere behandlingstid, der medgår til udfyldelse af ansøgningsskemaet efter beslutning om, at der ikke skal ske afvisning, undgås.

Henset til, at en ændret praksis på dette punkt kan rejse tvivl om, hvornår der indledes en egentlig vurdering af asylansøgningen, således at de danske myndigheder, som følge af Danmarks forpligtelser i henhold til Dublin-konventionen af 15. juni 1990 ville blive afskåret fra at kunne afvise og udsende en asylansøger uden at have foretaget en realitetsbehandling af vedkommendes ansøgning, **finder udvalget dog** ikke **anledning til at foreslå ændringer** i den praksis, der følges vedrørende asylansøgeres udfyldelse af skema.

Udvalget finder imidlertid i den forbindelse anledning til at fremhæve det **ønskelige i, at politiet i forbindelse med den første registrering af asylansøgeren altid medtager en angivelse af** asylmotivet.

Det bemærkes, at **udvalget senere i sit arbejde vil drøfte** spørgsmålet, **om asylansøgere ved indrejsen - inden der tages stilling til om asylansøgeren skal afvises - bør tilbydes en samtale med Dansk Flygtningehjælp eller en anden organisation.**

11.2.2. Politiets afhøring af asylansøgere.

Som anført i kapitel 4 oplyses de fleste asylsager bl.a. ved, **at** politiet foretager afhøring af asylansøgeren efter retningslinier udstukket af Direktoratet for Udlændinge i hver enkelt sag. Herved er der mulighed for at få uddybet de oplysninger, ansøgeren har givet i forbindelse med udfyldelsen af ansøgningsskemaet, hvilket er af stor betydning i forbindelse med den efterfølgende behandling af ansøgningen.

Udvalget har foreløbigt drøftet, om effektiviseringshensyn kan begrunde en ændring af proceduren på dette punkt, således at disse oplysninger i stedet tilvejebringes ved, **at ansøgeren indkaldes til en samtale** med den jurist **i Direktoratet for Udlændinge,** som behandler sagen i 1. instans.

Spørgsmålet herom kan ses ud fra en **effektiviseringssynsvinkel**, men er samtidig et strukturelt spørgsmål af principiel karakter.

På denne baggrund og henset til de tidsmæssige rammer, der er fastsat for udvalgets arbejde omkring spørgsmålet om effektivisering af asylsagsbehandlingen, har udvalget foreløbig valgt at udskyde en endelig stillingtagen hertil.

11.3. Direktoratet for Udlændinges behandling af sager i normal procedure.

11.3.1. Sagsbehandlingen forud for at der træffes afgørelse.

Som beskrevet i kapitel 5.7. er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Direktoratet for Udlændinge i sager, der behandles i normal procedure, nu på knap 70 dage.

Bortset fra et enkelt punkt har udvalget ikke på dette stadie af sit arbejde fundet anledning til at fremsætte forslag til administrative ændringer i den praksis, direktoratet følger ved behandlingen af en sag, fra den modtages fra politiet, til der er truffet afgørelse i sagen. Udvalget er således af den opfattelse, at der ikke kan peges på ændringer i sagsgangen, som vil kunne nedbringe sagsbehandlingstiden, uden at det samtidig vil have en negativ effekt med hensyn til retssikkerheden ved de afgørelser, der træffes, hvilket udvalget finder må tillægges afgørende betydning.

Det bemærkes i den forbindelse, at Direktoratet for Udlændinge i en række tilfælde må afvente indhentelse af generelle baggrundsoplysninger om forholdene i et land eller afvente Flygtningenævnets principielle stillingtagen i en bestemt type sager, før der kan træffes afgørelse. Dette vil i den konkrete sag kunne forlænge sagsbehandlingstiden, i nogle tilfælde endog ganske væsentligt, men må anses for en uundgåelig konsekvens af det vigtige hensyn til sagens bedst mulige oplysning.

Det eneste punkt, hvor udvalget finder anledning til at fremkomme med et forslag til ændring, er vedrørende **oversættelse af modtagne skrivelser affattet på fremmedsprog.** Udvalgets forslag og begrundelsen herfor er nærmere beskrevet nedenfor i kapitel 11.4.5. om direktoratets behandling af sager i åbenbart grundløs-proceduren, hvortil der henvises.

11.3.2. Fremsendelse af **asylsagen ved påklage til Flygtningenævnet.**

I de tilfælde, hvor Direktoratet for Udlændinge meddeler afslag på en asylansøgning, sendes en skriftlig meddelelse herom som beskrevet i kapitel 5.4. til forkyndelse ved politiets foranstaltning. Formålet hermed er at sikre, at asylansøgeren gøres bekendt med afgørelsens indhold og den fastsatte udrejsefrist, at asylansøgeren vejledes om muligheden for at påklage afgørelsen til Flygtningenævnet, og endelig at det hurtigst muligt klarlægges, om afgørelsen påklages til Flygtningenævnet.

Under henvisning til, at den altovervejende del af direktoratets afgørelser indbringes for Flygtningenævnet, har udvalget overvejet, om man burde foreslå en lovregel om, **at alle negative afgørelser automatisk skal indbringes for Flygtningenævnet.** Dette ville kunne forkorte det tidsrum, der i dag går, fra direktoratet har truffet afgørelse i en sag, til sagsbehandlingen påbegyndes i Flygtningenævnet i forbindelse med en indgivet klage.

Henset til, at det er udvalgets opgave at fremkomme med effektiviseringsforslag, finder udvalget ikke at kunne foreslå en sådan obligatorisk 2-instansbehandling, uanset at konsekvensen af en sådan ordning - bedømt ud fra den aktuelle situation - formentlig kun vil være en mindre stigning i antallet af afgørelser, der skal behandles i Flygtningenævnet. Herudover er det udvalgets vurdering, at den tidsmæssige besparelse, der vil kunne opnås, trods alt må anses for begrænset.

Som beskrevet i kapitel 6.2.1. modtager Flygtningenævnet i mange tilfælde klagen gennem Direktoratet for Udlændinge, fordi asylansøgeren i forbindelse med forkyndelsen af direktoratets afslag har erklæret, at han ønsker sagen indbragt for **Flygtningenævnet.** I disse tilfælde modtager Flygtningenævnet samtidig sagens akter, et sagsresumé samt en udtalelse fra Direktoratet for Udlændinge.

I andre tilfælde modtager Flygtningenævnet klagen fra en advokat, som asylansøgeren har rettet henvendelse til. I disse tilfælde foretager Flygtningenævnet en høring af Direktoratet for Udlændinge, som først i den forbindelse fremsender akter, resumé og udtalelse til nævnet.

Udvalget har overvejet, om der ville kunne opnås en tidsmæssig besparelse ved at indføre en obligatorisk ordning om, at alle klager skulle gå via Direktoratet for Udlændinge.

Henset til, at man nemt vil kunne risikere, at ordningen ikke vil blive fulgt, således at en klage alligevel vil blive sendt direkte til Flygtningenævnet, hvilket vil kunne give anledning til praktiske problemer, samt til at der tidsmæssigt næppe vil være vundet meget herved, finder **udvalget ikke anledning til at stille forslag herom.**

Udvalget har særskilt overvejet muligheden for at opnå tidsmæssige besparelser i forbindelse med Direktoratet for Udlændinges fremsendelse af akter, resume og udtalelse til Flygtningenævnet. Udvalget har imidlertid noteret sig, at årsagen til ekspeditionstiden, som tidligere i perioder har været unødvendig lang, har været problemer af praktisk og ressourcemæssig karakter, som der nu er sat ind over for.

11.4. Behandlingen af sager i åbenbart grundløs-proceduren.

11.4.1. Afholdelse af samtaler med asylansøgeren.

For så vidt angår sagsgangen i åbenbart grundløs-proceduren, som er nærmere beskrevet ovenfor i kapitel 5.5., har udvalget overvejet, om man burde foreslå, at der forud for afgørelsen i sagen **kun afholdes én samtale med asylansøgeren, hvor både Direktoratet for Udlændinge og Dansk Flygtningehjælp skulle være til stede.** I dag afholder Direktoratet for Udlændinge og Dansk Flygtningehjælp hver sin samtale.

Under henvisning til, at man fra Dansk Flygtningehjælps side lægger vægt på, at man har en særskilt samtale med asylansø-

geren i et andet miljø, **finder udvalget ikke anledning til at stille forslag** om, at der kun afholdes én samtale med asylansøgeren i forbindelse med behandlingen af vedkommendes ansøgning.

Udvalget har derudover overvejet, om der for at spare tid burde indføres den ordning, at asylansøgeren indkaldes til samtale i Direktoratet for Udlændinge straks efter, at vedkommende har udfyldt skema, og at man samtidig skulle tilkalde Dansk Flygtningehjælp med henblik på, at flygtningehjælpen kunne afholde en samtale med asylansøgeren i umiddelbar forlængelse af samtalen i Direktoratet for Udlændinge.

Fra Dansk Flygtningehjælps side har man imidlertid peget på, at det generelt vil være særdeles ressourcekrævende for flygtningehjælpen at skulle sidde parat og hele tiden være klar til at afholde samtaler med asylansøgere.

Derudover vil den tidsmæssige besparelse ved at gennemføre en sådan ordning være relativt beskeden.

Herefter finder udvalget ikke **grundlag for at** fremkomme **med forslag om, at de to samtaler, asylansøgeren har henholdsvis med Direktoratet for Udlændinge og Dansk Flygtningehjælp, skal ligge i umiddelbar forlængelse af hinanden.**

11.4.2. Ophævelse af "natteregle[11]n".

Ved den ændring af udlændingeloven, hvor muligheden for at behandle en sag i åbenbart grundløs-proceduren blev indført, jf. lov nr. 574 af 19. december 1985, blev det lagt til grund, at der skal gå en nat imellem, at asylansøgeren taler med Direktoratet for Udlændinge og Dansk Flygtningehjælp.

Henset til, at "natteregle[11]n" under de nuværende omstændigheder ikke udgør noget praktisk problem, men kun vil kunne få selvstændig betydning, hvis der i forbindelse med en meget massiv tilstrømning til landet måtte opstå behov for at etablere en særlig hurtig procedure - eventuelt på grænsen -,

hvilket ville kræve en række omfattende ændringer af sagsbehandlingen i øvrigt, **har udvalget ikke** fundet **grundlag for at gå videre med dette spørgsmål.**

For så vidt angår det særlige spørgsmål om **etablering af én særlig hurtig - og eventuel forenklet - åbenbart grundløs-procedure på grænsen** bemærkes, at udvalget **ikke finder grundlag** for at stille forslag herom. Dels har der i udvalget været rejst tvivl om, hvorvidt der i en sådan procedure forsvarligt vil kunne meddeles afslag på asyl ud fra en vurdering af ansøgerens forhold i hjemlandet, og dels finder udvalget ikke, at der i den nuværende situation er behov for en sådan ordning.

11.4.3. Anvendelsesområdet for åbenbart grundløs-proceduren.

Udvalget har særskilt drøftet anvendelsesområdet for åbenbart grundløs-proceduren. Det bemærkes herved, at den samlede opholdstid i Danmark for en asylansøger forkortes væsentligt, såfremt vedkommendes sag afgøres som åbenbart grundløs. Dette skyldes navnlig, at disse sager ikke kan indbringes for Flygtningenævnet, jf. herved udlændingelovens § 53 a, stk. 3. Hertil kommer, at Folketingets Ombudsmand som altovervejende hovedregel afstår fra at behandle klager over disse afgørelser, jf. kapitel 8.2.

Udvalget har herunder overvejet muligheden af at definere nogle sagskategorier, hvor åbenbart grundløs-proceduren burde kunne anvendes. Eksempelvis er det et ofte forekommende problem, at en asylansøger er uden legitimationspapirer og rejsedokumenter. I nogle tilfælde er det nærliggende at antage, at dokumenterne er skaffet af vejen, fordi de ville kunne afsløre, at der ikke er tale om en velbegrundet asylansøgning. Ofte henviser asylansøgere i denne situation til, at det er den agent, der har arrangeret deres rejse, som har rådet dem til at bortskaffe dokumenterne.

Udvalget har på denne baggrund overvejet, om det forhold, **at en asylansøgers legitimationspapirer eller rejsedokumenter er**

destrueret eller bortkommet, i sig selv kan begrunde, at vedkommendes sag behandles i **åbenbart grundløs-proceduren.**

I den forbindelse har udvalget noteret sig den af EFs ministre med ansvar for indvandring på deres møde i London den 30. november - 1. december 1992 vedtagne resolution om åbenbart grundløse asylansøgninger, der bl.a. nævner den her beskrevne situation.

Udvalget finder imidlertid, at en ordning som den nævnte også vil ramme asylansøgere med velbegrundede asylansøgninger. **Udvalget** finder **derfor ikke, at der bør indføres en sådan ordning.**

11.4.4. Afgivelse af udtalelse om Dansk Flygtningehjælps stillingtagen.

Som nærmere beskrevet nedenfor i kapitel 11.5.1. om udvalgets overvejelser i relation til sagsbehandlingen i Flygtningenævnet har udvalget fundet anledning til at pege på muligheden for i videre omfang at behandle sager i et lille nævn.

For at sikre, at Flygtningenævnet kan foretage en fornuftig udskillelse af de sager, som bør kunne berammes til behandling i et lille nævn, understreger udvalget vigtigheden af, at der i alle tilfælde, hvor Dansk Flygtningehjælp ikke kan erklære sig enig i, at en sag afgøres som åbenbart grundløs, af Flygtningehjælpen afgives en udtalelse om baggrunden herfor til brug for Flygtningenævnets behandling.

11.4.5. Oversættelse af **skrivelser på fremmedsprog.**

Som beskrevet i kapitel 5.1. modtager Direktoratet for Udlændinge i en række tilfælde skrivelser fra asylansøgere, som er affattet på fremmedsprog. Som ligeledes beskrevet foranlediger direktoratet sådanne skrivelser oversat med henblik på at kunne tage stilling til indholdet i skrivelsen.

De øvrige myndigheder, der er involveret i asylsagernes be-

handling, modtager også i mange tilfælde skrivelser på fremmedsprog, som foranlediges oversat. Oversættelsen af sådanne henvendelser tager i hvert fald nogle dage og ikke sjældent 1 uge, og kan - navnlig såfremt der indsendes flere sådanne henvendelser - efter omstændighederne forsinke sagens afgørelse ganske betragteligt.

Efter udvalgets opfattelse er der mulighed og behov for at effektivisere i denne sammenhæng. Behovet herfor understreges af, at det i en del tilfælde forekommer, at det, der anføres i skrivelsen eller i store dele heraf, er uden afgørende betydning i forhold til den afgørelse, myndigheden skal træffe eller har truffet.

På baggrund heraf **foreslår udvalget,** at Direktoratet for Udlændinge benytter **særlige tolke, som mundtligt skal kunne orientere om det relevante i en skrivelse, der er affattet på asylansøgerens eget sprog,** således at en skriftlig oversættelse af hele skrivelsen i mange tilfælde undgås. Dette vil navnlig kunne være hensigtsmæssigt i de tilfælde, hvor Direktoratet for Udlændinge har truffet afgørelse i asylsagen, idet en ansøgning i 1. instans - i de sjældne tilfælde hvor der indgår en skriftlig fremstilling ud over det udfyldte ansøgningsskema - bør oversættes i sin helhed.

Som anført nedenfor i kapitel 11.5.4. og kapitel 11.6.1. stiller udvalget samme forslag i relation til sagsbehandlingen i Flygtningenævnet og Indenrigsministeriet.

11.5. Behandlingen af **sager i Flygtningenævnet.**

11.5.1. Behandlingen af sager i "stort" eller "lille" nævn.

Flygtningenævnet og sagsgangen i nævnet er nærmere beskrevet ovenfor i kapitel 6.

Udvalgets drøftelser vedrørende Flygtningenævnets sagsbehandling har naturligt koncentreret sig om de såkaldt almindelige sager, det vil sige sager, hvor asylansøgeren befinder sig

her i landet (spontansager).

Det er udvalgets opfattelse, at asylansøgerens personlige fremmøde for nævnet med adgang til mundtligt at redegøre for sin sag med bistand fra en af nævnet beskikket advokat, er en væsentlig og afgørende retsgaranti for selve asylsagsbehandlingen. Udvalget må dog samtidig konstatere, at sagsbehandlingen i Flygtningenævnet ofte kan forekomme både tung og til tider meget langsommelig.

Som beskrevet ovenfor, i kapitel 6.1. behandles spontansagerne i dag alt overvejende for et stort nævn med personligt fremmøde af asylansøgeren og dennes beskikkede advokat. En sådan behandlingsform involverer mere end en halv snes personer - en formand, 6 nævnsmedlemmer, en fuldmægtig fra nævnets sekretariat, asylansøgeren og dennes advokat, en repræsentant for Direktoratet for Udlændinge og en tolk.

Udvalget har derfor overvejet muligheden for, at **flere** spontansager **behandles** for **et** såkaldt **lille nævn.** Et lille nævn består af en formand og 2 medlemmer. Procesmåden svarer i øvrigt til store nævn.

Udvalget er opmærksom på, at det med en uændret formulering af udlændingeloven formentlig er relativt få sagstyper, der egner sig til en sådan sagsbehandling. Dette skyldes navnlig, at en af de væsentlige betingelser for at behandle sager i et lille nævn - at klagen må anses for at være åbenbart grundløs - går igen i udlændingelovens § 53 a, stk. 3, om åbenbart grundløs-proceduren i Direktoratet for Udlændinge, således at denne gruppe af sager typisk ikke bliver indbragt for nævnet.

Udvalget vil ikke foreslå området **for små nævn udvidet, men** ønsker blot at **henlede opmærksomheden pi, at sagsgangen i de små nævn** som følge af færre aktører **ofte kan forløbe hurtigere og mere smidigt** end ved store nævn. Som eksempler, hvor små nævn bør kunne anvendes, finder udvalget at kunne pege på sagstyper med en relativt ensartet problematik, og hvor der ikke er de store troværdighedsproblemer. Udvalget ønsker særligt at pege på, at udviklingen i et land kan medføre, at det

ikke længere vil være nødvendigt at behandle sager vedrørende asylansøgere derfra i et stort nævn.

Det bemærkes, at Flygtningenævnet har henledt udvalgets opmærksomhed på, at man er begyndt at behandle bl.a. sager vedrørende statsborgere fra Makedonien i det tidligere Jugoslavien i små nævn. Det er typisk sager med en relativt ensartet problematik uden de store troværdighedsproblemer. Sagerne er afgjort i 1. instans af Direktoratet for Udlændinge på et tidspunkt, da direktoratet - bl.a. henset til at Flygtningenævnet ikke havde taget principiel stilling til disse sager - fandt, at klageadgang til Flygtningenævnet ikke burde afskæres. I dag afgøres sager vedrørende personer fra Makedonien i mange tilfælde i åbenbart grundløs-proceduren.

11.5.2. Behandlingen af **sager på skriftligt** grundlag.

I dag behandles kun sager vedrørende statusændring (det vil sige sager hvor vedkommende har fået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, men ønsker denne ændret til opholdstilladelse efter § 7, stk. 1), såkaldte ambassadesager og udsatte sager, der tidligere har været mundtligt forhandlet, på skriftligt grundlag. Behandling på skriftligt grundlag forudsætter som omtalt oven for i kapitel 6.1. enighed blandt nævnsmedlemmerne om denne behandlingsform.

Udvalget har overvejet, om flere sagstyper bør kunne behandles på skriftligt grundlag, og har herunder drøftet om denne behandlingsform nødvendigvis behøver at forudsætte enighed mellem nævnsmedlemmerne. Ved at overgå til skriftlig behandling vil antallet af afgjorte sager i Flygtningenævnet kunne stige betydeligt, og sagsbehandlingstiden vil' dermed kunne reduceres væsentligt.

Indledningsvis bemærkes, at udvalget ikke kan anbefale, at der indføres en generel regel om, at udgangspunktet for nævnsbehandlingen skal være den skriftlige behandling, således at nævnet konkret kan træffe beslutning om mundtlig behandling. Det vil være den omvendte behandling af den i dag

kendte, hvor en sag begynder med mundtlig behandling og senere - hvis den af en eller anden grund må udsættes - kan overgå til skriftlig votering blandt nævnsmedlemmerne.

Det er udvalgets opfattelse, at udgangspunktet for nævnsbehandlingen fortsat bør være mundtlig behandling. Mange sager afgøres ud fra en vurdering af ansøgerens troværdighed, og netop her er det afgørende for en forsvarlig bedømmelse af sagen, at asylansøgeren har haft lejlighed til at fremstå for nævnet og mundtligt redegøre for sin sag, og at nævnet har haft lejlighed til på denne måde at danne sig et indtryk af asylansøgeren og hans sag.

Den overvejende del af udvalgets medlemmer finder imidlertid, at **flere typer** af **sager bør** kunne **afgøres på skriftligt grundlag.** Udvalget ønsker i den forbindelse at pege på sager, hvor nævnets praksis ligger fast, og hvor nye tilsvarende sager afgøres efter åbenbart grundløs-proceduren i Direktoratet for Udlændinge. Sådanne sager behandles i dag typisk i små nævn med mundtlig behandling. **Udvalget finder det for vidtgående at anbefale, at sådanne åbenbart udsigtsløse sager skal kunne behandles af nævnets formand eller af en næstformand alene,** hvilket ville kræve en lovændring, men det er udvalgets opfattelse, at hensynet til en forsvarlig 2. instansbehandling ikke tilsidesættes ved, at flere af disse sager behandles skriftligt.

Udvalget finder, at det er væsentligt, at nævnsmedlemmerne er enige om, at en sag undergives skriftlig behandling. Efter udlændingeloven er den mundtlige behandling udgangspunktet for nævnsbehandlingen. Dette princip vil udvalget ikke foreslå ændret, og det forekommer derfor naturligt, at der skal være enighed blandt nævnsmedlemmerne, hvis denne behandlingsform skal fraviges.

11.5.3. Advokatbeskikkelse **i forbindelse med nævnsbehandlingen.**

Som beskrevet ovenfor i kapitel 6.1. kan Flygtningenævnet om

fornødent beskikke en advokat for asylansøgeren, medmindre denne selv har antaget en sådan. I praksis møder alle asylansøgere i spontane sager med advokat. Har asylansøgeren ikke selv antaget en advokat, meddeler nævnet, at man vil beskikke en advokat fra det område, hvor asylansøgeren bor, såfremt man ikke har hørt fra asylansøgeren inden 14 dage.

Nævnet fører en liste med 20-30 advokater, som jævnligt giver møde i nævnet. Gruppen af antagne og beskikkede advokater udgør i øvrigt stort set den samme kreds. Asylsagernes karakter og mængden af baggrundsmateriale fra asylansøgernes oprindelseslande medfører, at de færreste advokater vil påtage sig denne type sager. I stedet er det en relativt lille kreds af advokater, der har specialiseret sig i at føre asylsager for nævnet. Ved nævnets start var grundstammen af mødende advokater beneficerede, men med tiden er denne kreds reduceret væsentligt.

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 berammelsestider, idet sager, der ellers er klare til nævnsbehandling, først kan berammes måneder ud i fremtiden på grund af disse advokaters overfyldte mødekalendere. Da nævnets sekretariat samtidig har det indtryk, at nogle mødende advokater prioriterer sager ved domstolene højere end Flygtningenævnet, finder **udvalget, at der bør indføres en adgang** for **nævnet til ikke at beskikke den advokat, som ansøgeren ønsker eller til at** kunne **gennemføre et tvunget** advokatskifte ad modum bestemmelsen i retsplejelovens § 733, stk. 2. Med en sådan bestemmelse kan nævnet beskikke en anden advokat end den ønskede i tilfælde, hvor den ønskede advokat ikke kan give møde inden for en rimelig tidshorisont.

En lovregel herom kunne indsættes som nyt stk.. 2 i udlændingelovens § 55 og have følgende ordiyd:

[11] Flygtningenævnet kan nægte at beskikke den advokat, som ud-

lændingen ønsker, hvis hans medvirken ud fra hensynet til sagens fremme ikke kan anses for forsvarlig".

Udvalget finder ikke, at en sådan regel - administreret med varsomhed -, på nogen måde kan eller vil tilsidesætte væsentlige retsgarantier i asylsagsbehandlingen. Udvalget skal her pege på, at den advokat, nævnet i givet fald måtte beskikke, er en advokat, som vil være fortrolig med at føre sager for nævnet.

Udvalget har i samme forbindelse drøftet asylansøgernes advokatskifte og har her noteret sig nævnets praksis, hvorefter et advokatskifte imødekommes, når sagen endnu ikke er berammet, men at man er tilbageholdende eller endda afvisende over for et advokatskifte, når sagen er berammet, og den nye advokat ikke kan give møde til det oprindeligt berammede tidspunkt.

11.5.4. Oversættelse af skrivelser på fremmedsprog.

Som beskrevet i kapitel 6.2.2. skal nævnet selv oplyse sagen. Nævnet modtager både før og efter selve nævnsmødet mange indlæg og dokumenter på ikke umiddelbart tilgængelige fremmedsprog.

Indlæg, modtaget før sagen berammes, sendes til oversættelse hos sædvanligt benyttede tolke og om fornødent gennem Udenrigsministeriet til ægthedsvurdering. Ikke mindst ægthedsvurderingen i Udenrigsministeriet kan efter omstændighederne forlænge sagsbehandlingen ganske betydeligt, men også selve oversættelsen er oftest ganske tidsrøvende. Nævnet er derfor begyndt at lade indlæg og dokumenter, som først fremkommer efter nævnsmødet, mundtligt oversætte, hvis der i anden forbindelse er en tolk til stede i nævnet, som behersker det pågældende sprog. Sagsbehandleren tager herefter et kort notat af oversættelsen, og på grundlag af denne "summariske" oversættelse overvejes det, hvilke yderligere skridt, henvendelsen måtte give anledning til.

Udvalget kan bifalde denne praksis og skal foreslå, at den udvides til en generel ordning, således at nævnet på linie med, hvad der foreslås i relation til behandlingen i Direktoratet for Udlændinge og Indenrigsministeriet, benytter **særlige tolke, som mundtligt skal kunne orientere om det relevante i en skrivelse,** der er affattet på asylansøgerens eget sprog, således at en skriftlig oversættelse af hele skrivelsen i mange tilfælde undgås.

Udvalget ønsker i den forbindelse at pege på den store tidsmæssige besparelse, som vil være vundet herved, og udvalget ser ingen betænkeligheder i fremgangsmåden, idet materiale, som må skønnes at have særlig betydning for sagen, naturligvis fortsat skal oversættes formelt og eventuelt underkastes ægthedsvurdering m.v. som hidtil.

11.5.5. Fastsættelse af **udrejsefrist.**

I de sager, hvor Flygtningenævnet stadfæster Direktoratet for Udlændinges afslag på asyl, fastsætter nævnet som hovedregel en udrejsefrist på 15 dage. Fristen regnes fra det tidspunkt, da asylansøgeren får forkyndt Flygtningenævnets afgørelse, hvilket som beskrevet i kapitel 6.2.3. i de fleste tifælde sker i forbindelse med nævnsmødet.

Udvalget har overvejet, om man burde indføre en længere udrejsefrist eksempelvis på 30 dage og samtidig fastsætte tidsfrister og regler om opsættende virkning i relation til de efterfølgende sagsbehandlingsskridt, herunder for behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, behandling af genoptagelsesbegæringer og klager til ombudsmanden, således at man kunne opnå, at der ikke skete nogen suspension eller forlængelse af den af nævnet fastsatte udrejsefrist.

Det ville ud fra et effektiviseringssynspunkt være hensigtsmæssigt at fastlægge et tidsrum, inden for hvilket samtlige sagsbehandlingsskridt skulle **afvikles.** Bæredygtigheden af en sådan konstruktion ville imidlertid i høj grad afhænge af, om

man i kraft af de fastsatte tidsfrister og regler om opsættende virkning fik fremprovokeret ansøgninger eller klager og afgjort disse inden for udrejsefristen på de 30 dage bortset fra de tilfælde, hvor man ikke ville tillægge en klage eller genoptagelsesbegæring opsættende virkning med hensyn til asylansøgerens udrejsefrist.

Udvalget er nået til den konklusion, at det ikke er realistisk at forestille sig, at såvel behandlingen af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse som en eventuel klagesagsbehandling hos Folketingets Ombudsmand og behandlingen af genoptagelsesbegæringer vil kunne være afsluttet inden for eksempelvis 30 dage trods eventuelle stramme tidsfrister for indgivelse af ansøgning eller klage. Det bemærkes herved, at navnlig genoptagelsesbegæringer, hvis grundlag umiddelbart kan være svært at vurdere, må skønnes fortsat at ville fremkomme i nogle tilfælde på et sent tidspunkt, og at en længere udrejsefrist måske endog vil kunne medvirke til, at der vil blive indgivet flere genoptagelsesbegæringer.

På den baggrund **finder udvalget ikke anledning til at stille forslag om** ændring af den praksis, der følges af Flygtningenævnet med hensyn til fastsættelse af udrejsefristen på 15 dage.

11.6. Behandlingen af **ansøgninger** om **humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens S 9, stk. 2, nr. 2.**

11.6.1. Sagsbehandlingen i Indenrigsministeriet.

For så vidt angår den fremgangsmåde, der følges ved Indenrigsministeriets behandling af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse, og som nærmere er beskrevet i kapitel 7, finder udvalget bortset fra et enkelt punkt ikke anledning til at fremkomme med forslag til ændringer. De frister, der anvendes i relation til de forskellige sagsbehandlingsskridt, herunder eksempelvis fristen for indgivelse af partsindlæg, må således anses for de kortest mulige. Samtidig må sagsbehandlings tiden i Indenrigsministeriet, jf. nærmere herom ovenfor i kapitel 7.6., anses for tilfredsstillende.

Det eneste punkt, hvor der efter udvalgets opfattelse kan være anledning til at foreslå en ændring, er i relation til oversættelsen af skrivelser på fremmedsprog. Her **finder udvalget,** at der - ligesom i relation til Direktoratet for Udlændinges og Flygtningenævnets sagsbehandling - kan stilles forslag om, at Indenrigsministeriet benytter **særlige tolke, som mundtligt skal kunne orientere om det relevante i en skrivelse,** der er affattet på asylansøgerens eget sprog, således at en skriftlig oversættelse af hele skrivelsen i mange tilfælde undgås.

11.6.2. Indhentelse af asylsagens akter.

Som beskrevet i kapitel 7.2. inddrager Indenrigsministeriet i forbindelse med afgørelsen i en sag normalt asylsagens akter. Dette forudsætter imidlertid, at asylansøgeren eller dennes advokat har givet samtykke til, at akterne indhentes.

I de tilfælde, hvor der ikke i forbindelse med indgivelsen af en ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, er givet samtykke til indhentelse af asylsagens akter, anmoder Indenrigsministeriet således om en tilkendegivelse om, hvorvidt der gives samtykke. Sagsbehand-

lingen kan i kraft af den frist, Indenrigsministeriet fastsætter, forlænges i op til 1 uge hermed.

Udvalget finder, at der ikke kan være afgørende hensyn, der taler imod, at Indenrigsministeriet i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, får adgang til asylsagens akter. Udvalget finder det ubetænkeligt at foreslå, at man skal kunne **lægge til** grund, **at der ved indgivelsen af en ansøgning om** humanitær **opholdstilladelse samtidig er givet samtykke til indhentelse af asylsagens akter. Lovgivningsmæssigt** kan forslaget f.eks. gennemføres ved indsættelse af et nyt stk. 3 i udlændingelovens § 9, der kunne affattes således:

"Ved behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 2, nr. 2, kan akterne, der er indgået i sagen om opholdstilladelse til ansøgeren efter § 7, indhentes uden ansøgerens samtykke."

11.6.3. Frist for indgivelse af ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

Som beskrevet i indledningen finder udvalget, at det er vigtigt at sikre en koncentration af hver enkelt asylansøgers sag og at undgå, at der forløber unødvendig tid mellem de forskellige myndigheders sagsbehandling.

Opnåelsen af opholdstilladelse af humanitære grunde forudsætter, jf. ordlyden af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, at der er givet endeligt afslag på asyl, hvorfor en ansøgning om humanitær opholdstilladelse først med mening kan indgives, når asylsagen er afgjort. Udvalget finder, at der bør indføres mekanismer, som kan anspore til, at ansøgninger om humanitær opholdstilladelse indgives hurtigst muligt efter asylsagens endelige afgørelse.

For at sikre en nødvendig koncentration af hver enkelt sag, finder udvalget således, at der bør indføres en frist for

indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2. Retsvirkningen af at indgive en ansøgning efter udløbet af fristen skal ikke være, at ansøgningen ikke realitetsbehandles, men at den ikke tillægges opsættende virkning med hensyn til ansøgerens udrejsefrist.

Udvalget har nærmere drøftet længden af en sådan ansøgningsfrist, herunder om man kunne foreskrive, at en ansøgning om humanitær opholdstilladelse for at få opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen skal indgives i umiddelbar forlængelse af det møde i Flygtningenævnet, hvor asylsagen afgøres.

Nogle udvalgsmedlemmer har i relation til dette spørgsmål peget på, at det ville være naturligt, hvis asylansøgeren og dennes advokat i forbindelse med forberedelsen af mødet i Flygtningenævnet også tager stilling til, om der - såfremt Flygtningenævnet måtte afslå asylansøgningen - skal indgives en ansøgning om humanitær opholdstilladelse, og hvad en sådan ansøgning i givet fald støttes på. Ved indarbejdning heraf ville man med rimelighed kunne fastsætte en ganske kort frist for indgivelse af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

Heroverfor er anført, at der i nogle tilfælde kan være behov for i en ansøgning at henvise til, hvad der er passeret under nævnsmødet, og at en for kort frist vil kunne medføre, at nogle på forhånd opgiver at indgive en ansøgning.

Nogle udvalgsmedlemmer har anført, at en frist på 7 dage vil være rimelig og tilstrækkelig. Andre udvalgsmedlemmer har tilkendegivet, at 7 dage er for kort tid, og at fristen i stedet bør være 14 dage.

Efter en vægtning af de forskellige hensyn er der i udvalget opnået **enighed om at** foreslå, **at en ansøgning om humanitær opholdstilladelse for at blive tillagt opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen skal indgives inden 10 dage efter, at der er givet afslag på opholdstilladelse i Flygtnin-**

genævnet.

Det bemærkes, at udvalgets forslag alene knytter sig til de sager, der har været behandlet i Flygtningenævnet. For så vidt angår ansøgninger om humanitær opholdstilladelse indgivet efter, at en sag er afgjort som åbenbart grundløs uden klageadgang til Flygtningenævnet, finder udvalget, at der ikke bør ske ændringer i den nuværende praksis, hvorefter ansøgeren i alle tilfælde i praksis gives ret til at opholde sig i Danmark under sagens behandling.

En lovregel som den foreslåede kunne indsættes som et nyt stk. 4 i udlændingelovens § 33 og have følgende ordlyd:

"Indgives der ansøgning om opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2, inden 10 dage efter, at Flygtningenævnet har meddelt en udlænding afslag på opholdstilladelse efter § 7, har den pågældende ret til at blive her i landet, indtil afgørelsen er truffet."

Om tidspunktet for meddelelse af nævnets skriftlige beslutning henvises til kapitel 6.2.3.

11.6.4. Honorering til advokater for indgivelse af ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

Ovenfor i kapitel 7.5. er der redegjort for, i hvor mange sager der i de senere år er givet afslag eller opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2. Tallene viser, at langt de fleste sager ender med, at ansøgningen om opholdstilladelse ikke imødekommes.

På baggrund af ansøgningsmønstret må det antages, at ansøgninger i nogle tilfælde ikke indgives ud fra en reel forventning om, at der vil blive givet opholdstilladelse, men indgives for at vinde tid og undgå en udsendelse af landet.

Efter den gældende praksis i Flygtningenævnet honoreres en advokat særskilt for arbejdet med at ansøge om humanitær op-

holdstilladelse. Heri kan - i visse tilfælde - ligge et incitament til at indgive ansøgning.

Udvalget har drøftet, om man burde indføre en ordning, hvorefter der **i det honorar, der af Flygtningenævnet tillægges** asylansøgerens advokat for arbejdet med sagen i nævnet, **automatisk indregnes salær for en eventuel efterfølgende indgivelse af ansøgning om humanitær opholdstilladelse** i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

En sådan ordning vil imidlertid kunne medføre, at en advokat, der ud fra saglige hensyn ikke vil indgive en § 9, stk. 2, nr. 2, ansøgning, alligevel honoreres herfor. Henset hertil samt til, at en automatisk tillæggelse af salær kunne tages som udtryk for, at der i forbindelse med enhver asylsag også bør tages stilling til spørgsmålet om humanitær opholdstilladelse, **finder udvalget ikke at kunne anbefale en sådan ordning.**

Udvalget er af den opfattelse, at det kun bør være den advokat, der har haft sagen i Flygtningenævnet, der bør have salær for indgivelse af ansøgning om humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2. Udvalget har forstået, at Flygtningenævnets praksis med hensyn til tillæggelse af salær er i overensstemmelse hermed.

Det bemærkes, at udvalget har erfaret, at enkelte advokater, der ikke har været beskikket under nævnsbehandlingen, mod et honorar, der betales af ansøgeren selv, indgiver ansøgning om humanitær opholdstilladelse og eventuelt også begæring om genoptagelse eller klage til Folketingets Ombudsmand, selv om der kun er ringe udsigt til, at der gives opholdstilladelse. Derved påføres asylansøgeren forgæves en betydelig økonomisk byrde, og samtidig belastes systemet urimeligt.

11.7. Behandlingen af begæringer om en sags genoptagelse.

11.7.1. Begrænsninger i adgangen til genoptagelse.

Der fremsættes i dag mange begæringer om genoptagelse både af sager, hvori der er givet afslag på asyl i henhold til udlændingelovens § 7, og i sager, hvori der er givet afslag på humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, **stk.** 2, nr. 2. Det er endog ofte forekommende, at der over for Flygtningenævnet fremsættes flere genoptagelsesbegæringer i samme sag.

Dette anser udvalget for et væsentligt problem under hensyn til, at langt de fleste genoptagelsesbegæringer ikke fører til et ændret resultat, men at asylansøgerens ophold i Danmark - således som praksis er i dag - i mange tilfælde forlænges i et ikke ubetydeligt tidsrum.

Udvalget anser det for et grundlæggende problem, at et afslag på opholdstilladelse truffet af Flygtningenævnet eller Indenrigsministeriet ofte af asylansøgeren - og i nogle tilfælde af advokater - ikke betragtes som en endelig afgørelse, men blot som et mellemled, der følges op af begæringer om genoptagelse eller af klager til Folketingets Ombudsmand.

Efter udvalgets opfattelse bør den absolutte hovedregel være, at når Flygtningenævnet og eventuelt Indenrigsministeriet har truffet afgørelse, er der taget endelig stilling til, om en person kan få opholdstilladelse. En person, der har fået afslag på opholdstilladelse, må herefter udrejse eller, såfremt vedkommende ikke ønsker at udrejse frivilligt, udsendes.

Der bør efter **udvalgets opfattelse ikke indføres egentlige begrænsninger i den almindelige adgang til genoptagelse** hverken i relation til asylsager eller i relation til sager vedrørende humanitær opholdstilladelse. Dels er det ikke muligt at angive kriterierne for sådanne begrænsninger, dels taler retssikkerhedshensyn imod en sådan ordning.

Udvalget finder imidlertid, at der er et betydeligt behov for

at begrænse mulighederne for at misbruge **genoptagelsesinstituttet** til blot at forlænge asylansøgerens ophold i Danmark. På den baggrund har udvalget drøftet, om en rimelig og forsvarlig løsning ville være at foreslå, at der **kun kan søges om en sags genoptagelse én gang,** et forslag der flere gange har været fremført i den offentlige debat. Retsvirkningen af en sådan ordning skulle i givet fald være, at der, uanset hvad der måtte fremkomme ved 2. genoptagelsesbegæring, ikke ville skulle tillægges begæringen opsættende virkning med hensyn til asylansøgerens udrejsefrist.

Udvalget finder imidlertid forslaget betænkeligt og **kan derfor ikke anbefale det,** navnlig fordi der kan tænkes tilfælde, hvor en fornyet begæring om en sags genoptagelse kan være sagligt begrundet, eksempelvis hvis forholdene i asylansøgerens hjemland pludselig har ændret sig radikalt.

11.7.2. Opsættende virkning i forbindelse med genoptagelsesbegæringer.

Efter udvalgets opfattelse vil det bl.a. i lyset af de retssikkerhedsgarantier, der er indbygget i asylproceduren, være **ubetænkeligt at lade udgangspunktet være, at en begæring om en sags genoptagelse ikke tillægges opsættende virkning** med hensyn til asylansøgerens udrejsefrist, uanset om der er tale om en begæring til Direktoratet for Udlændinge i en sag, der er afgjort som åbenbart grundløs, eller om en begæring rettet til Flygtningenævnet eller til Indenrigsministeriet.

Som ovenfor beskrevet bør myndighederne imidlertid have mulighed for at udsætte ansøgerens udrejsefrist med henblik på en nærmere stillingtagen til genoptagelsesbegæringen, hvis der er grund til at antage, at det i begæringen fremførte kan føre til en ændret vurdering af den tidligere trufne afgørelse.

Efter udvalgets opfattelse kan der dog være behov for tidsmæssigt at fastsætte en yderste grænse for, hvornår der skal være mulighed for at udsætte udrejsefristen i forbindelse med

en begæring om genoptagelse.

Det forekommer ikke sjældent, at genoptagelsesbegæringer fremsættes på et meget sent tidspunkt, herunder i nogle tilfælde efter at politiet har påbegyndt foranstaltninger i forbindelse med udsendelsen af en person. Dette griber meget forstyrrende ind i udsendelsesproceduren og hindrer i nogle tilfælde, at den ellers planlagte udsendelse kan effektueres.

Såfremt en asylansøger eksempelvis i lufthavnen over for politiet angiver, at vedkommende ønsker sin asylsag genoptaget, må politiet, inden videre foretages, forelægge genoptagelses - begæringen for Flygtningenævnet, der i den forbindelse må tage stilling til, om ansøgerens udrejsefrist skal udsættes med den virkning, at asylansøgeren foreløbig tillades ret til at forblive i landet.

Henset til, at der efter de regler, udvalget i øvrigt foreslår, forud for en udsendelse vil være en periode, hvor der vil være mulighed for at fremkomme med en begæring om genoptagelse, og navnlig under hensyntagen, til, at en planlagt udsendelse bør kunne gennemføres uforstyrret, **finder udvalget,** at der bør indføres den ordning, **at ansøgninger om genoptagelse, der fremsættes efter, at politiet har påbegyndt en udsendelse, ikke har** opsættende **virkning.**

Konsekvensen heraf vil være, at politiet - uanset om asylansøgeren eller eventuelt dennes advokat fremsætter en genoptagelsesbegæring - vil kunne fortsætte den påbegyndte udsendelse uden at foranstalte nogen undersøgelse af den relevante myndigheds stillingtagen til genoptagelsesbegæringen.

Om den nøjagtige fastlæggelse af det tidspunkt, fra hvilket man bør afskære muligheden for at tillægge en genoptagelsesbegæring opsættende virkning, bemærkes, at udvalget finder det naturligt og fuldt forsvarligt, at tidspunktet regnes fra det øjeblik, politiet har fysisk kontakt med asylansøgeren, og hvor denne kontakt opretholdes med henblik på den planlagte udsendelse.

Der behøver ikke at foreligge en situation, hvor asylansøgeren er frihedsberøvet. Har politiet rettet henvendelse til en asylansøger, hvis udrejsefrist er overskredet, for at aftale de nærmere detaljer omkring udrejsen, herunder eventuelt om fremskaffelse af pas, må udsendelsen anses for påbegyndt, uanset at asylansøgeren eventuelt indrømmes få dage til at fremskaffe et pas.

Er der tale om, at en asylansøger i en længere periode sidder frihedsberøvet, hvilket både kan forekomme efter afslag meddelt i åbenbart grundløs-proceduren og efter afslag meddelt af Flygtningenævnet, vil udsendelsen ikke kunne anses for påbegyndt. Der bør således i en situation, hvor der går lang tid, fra en asylansøger er pålagt at udrejse, til udsendelse ved politiets foranstaltning finder sted, være mulighed for at begære genoptagelse.

Udvalget er opmærksom på, at forslaget om, at en genoptagelsesbegæring som hovedregel ikke skal tillægges opsættende virkning, ikke vil have selvstændig betydning, såfremt begæringen indgives inden udløbet af asylansøgerens udrejsefrist, og den kan realitetsbehandles inden for denne.

Udvalget finder imidlertid, at såvel udgangspunktet som den endelige tidsmæssige afskæring af muligheden for at tillægge en genoptagelsesbegæring opsættende virkning bør markeres, og at dette bør ske ved en egentlig lovregel herom. Herfor taler navnlig, at der vil være tale om en væsentlig ændring af den eksisterende praksis.

En lovregel kunne indsættes som nyt stk. 6 i udlændingelovens § 33 og have følgende ordlyd:

"En ansøgning om genoptagelse af en afgørelse efter § 7 eller § 9, stk. 2, nr. 2, har ikke opsættende virkning, medmindre den myndighed, der har truffet afgørelsen, træffer beslutning herom. Såfremt politiet har påbegyndt udsendelsen af udlændingen, har en ansøgning om genoptagelse ikke opsættende virkning."

Herved markeres, at en asylansøger, der inden udrejsefristens udløb har begæret genoptagelse af sin sag, skal udrejse i overensstemmelse med udrejsefristen, medmindre den myndighed, begæringen er rettet til, har truffet anden bestemmelse.

Udrejser vedkommende ikke frivilligt, skal politiet udsende den pågældende. Ligesom i dag vil politiet som et led i forberedelsen til udsendelsen skulle kontrollere, om der er en verserende genoptagelsesbegæring hos nogen myndighed og i forbindelse hermed, om den relevante myndighed har udsat udrejsefristen.

Udvalget ønsker at understrege, at det vil være af afgørende betydning for gennemslagskraften af den foreslåede ændring omkring genoptagelse, at politiet sørger for en hurtig effektuering i de sager, hvor der er givet endeligt afslag på opholdstilladelse, men hvor asylansøgeren ikke udrejser frivilligt.

11.7.3. Flygtningenævnets behandling af genoptagelsesbegæringer.

I forbindelse med udvalgets overvejelser om behandlingen af genoptagelsesbegæringer har udvalget drøftet, om der bør ske ændringer i Flygtningenævnets praksis. Der henvises herved til bemærkningerne ovenfor i kapitel 6.3.1., hvoraf fremgår, at sekretariatet enten forelægger begæringen for den formand, der har ledet nævnsmødet, hvor der er givet afslag på opholdstilladelse, eller udsender begæringen til votering blandt samtlige de medlemmer, som har deltaget i det oprindelige nævnsmøde.

Der har herunder været rejst spørgsmål om, hvorvidt der burde **etableres et fast genoptagelsesnævn eller -udvalg med 3 medlemmer,** som løbende skulle tage stilling til, om en indgivet genoptagelsesbegæring skal afslås eller imødekommes. I sidstnævnte tilfælde skulle asylsagen i givet fald henvises til fornyet behandling i det nævn, der oprindeligt behandlede sagen. **Et betydeligt flertal af udvalgsmedlemmerne finder**

imidlertid ikke en sådan ordning hensigtsmæssig.

Det er udvalgets opfattelse, at spørgsmålet om behandlingsmåden i Flygtningenævnet i relation til begæringer om genoptagelse hænger nøje sammen med spørgsmålet om Flygtningenævnets kompetence og sammensætning. Udvalget vil derfor **senere tage denne problemkreds op til behandling.**

Udvalget ønsker dog at bemærke, at en ordning, hvorefter alle genoptagelsesbegæringer skulle forelægges samtlige nævnsmedlemmer, vil være uhyre ressourcekrævende og ganske givet vil føre til en væsentlig forlængelse af asylansøgerens ophold i Danmark. Samtidig finder udvalget den nuværende praksis fuldt forsvarlig.

11.8. Behandlingen af asylsager hos Folketingets Ombudsmand.

11.8.1. Opsættende virkning ved klage til Folketingets Ombudsmand.

Et betydeligt antal afgørelser - dels om afslag på asyl dels om afslag på humanitær opholdstilladelse - indbringes for Folketingets Ombudsmand. Samtidig kan man konstatere, at ombudsmanden kun i helt enkeltstående tilfælde har fundet grundlag for at komme med en henstilling eller rejse kritik af en afgørelse.

I langt de fleste tilfælde tillægges en klage til Folketingets Ombudsmand opsættende virkning. Efter udvalgets opfattelse kan der heri ligge et væsentligt incitament til at klage til ombudsmanden, uanset at udsigten til herved at få ændret afgørelsen som nævnt er forsvindende lille.

På baggrund af ombudsmandens hidtidige praksis kan der være grund til at antage, at indbringelse af en sag for Folketingets Ombudsmand i de allerfleste tilfælde alene sker for at vinde tid og undgå en udsendelse af landet, idet indbringelsen - i samspil med begæringen om genoptagelse af både Flygtningenævnets og Indenrigsministeriets afgørelser - kan virke stærkt forlængende på opholdstiden.

En udsigtsløs forlængelse af en asylansøgers ophold her i landet bør efter udvalgets opfattelse undgås, dels ud fra et effektiviseringssynspunkt, dels ud fra hensynet til asylansøgeren selv.

På baggrund heraf har udvalget drøftet, om der bør stilles - forslag om, enten at Folketingets Ombudsmand i særligt afgrænsede tilfælde ikke skal foretage nogen realitetsbehandling af en klage, således som det i dag kendes i relation til sager, der er afgjort som åbenbart grundløse, eller at man i videre omfang end i dag skal undlade at tillægge en klage til ombudsmanden opsætteiide virkning med hensyn til klagerens udrejsefrist.

Udvalget finder ikke at burde fremsætte forslag om eller tage stilling til spørgsmålet om en egentlig begrænsning af ombudsmandens kompetence i relation til kategorier af asylsager eller sager vedrørende humanitær opholdstilladelse. Udvalget bemærker herved, at spørgsmålet om ombudsmandens kompetence bl.a. i relation til dommerledede nævn drøftes i et andet udvalg nedsat af Folketingets Præsidium den 26. marts 1992 med professor Bent Christensen som formand.

Udvalget ønsker dog at tilkendegive, at det efter udvalgets opfattelse vil være ubetænkeligt, om ombudsmandens praksis i de åbenbart grundløse sager blev videreført til den gruppe af asylsager, hvor Flygtningenævnet enstemmigt har stadfæstet direktoratets afslag på asyl. Som beskrevet ovenfor i kapitel 6.2.4 afgøres 80% af de sager, hvor Flygtningenævnet i dag giver afslag på asyl, med stemmerne 7-0. Dette tal gælder kun for afgørelser vedrørende personer, der er indrejst som spontane asylansøgere.

Udvalget bemærker herved, at Flygtningenævnets behandling er forbundet med meget stærke retsgarantier, uanset om sagerne er behandlet i et stort nævn med 7 medlemmer eller i et lille nævn med 3 medlemmer.

Udvalget skal derfor fremsætte **forslag** om, **at klage til Folketingets Ombudsmand over enstemmige** nævnsafgørelser **generelt ikke tillægges** opsættende **virkning** med hensyn til ansøgerens udrejsefrist. En sådan ordning vil efter udvalgets opfattelse, ud fra betragtninger som de ovenfor anførte, være fuldt forsvarlig.

Udvalget finder, at der kan være behov for at markere forslaget ved en egentlig lovregel, som kunne indsættes som et nyt stk. 5 i udlændingelovens § 33 og have følgende ordlyd:

"Indbringelse af Flygtningenævnets afgørelse efter § 7 for Folketingets Ombudsmand har ikke opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, hvis afgørelsen er enstemmig".

Udvalget har ikke fundet at kunne pege på andre tilfældegrup-

per, hvor klager til ombudsmanden i videre omfang end i dag generelt set ikke bør tillægges opsættende virkning med hensyn til klagerens udrejsefrist. Udvalget bemærker herved, at klager til ombudsmanden over en myndigheds afslag på at genoptage behandlingen af en sag efter den nugældende praksis ikke tillægges opsættende virkning.

Udvalget er opmærksom på, at effekten af ikke at give ombudsmandsklager over ensstemmige nævnsafgørelser opsættende virkning i nogen grad vil forsvinde i det omfang, der samtidig klages over et afslag på humanitær opholdstilladelse. Såvel efter praksis i dag som efter de retningslinier, udvalget foreslår, vil en kombineret klage have som konsekvens, at der tillægges opsættende virkning med hensyn til ansøgerens udrejsefrist.

11.8.2. Frist for indgivelse af klage til Folketingets Ombudsmand.

Udvalget har overvejet, **om der** også **i relation til ombudsmandsklagerne bør indføres frister** med henblik på at opnå den koncentration af hver enkelt sag, som udvalget finder påkrævet .

Indførelsen af en frist kunne navnlig være af betydning i forbindelse med en klage over et afslag på humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Udvalget finder for så vidt, at der kan være behov for at indføre en frist i relation til disse klager. Men da afslag på opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, ikke forkyndes, og da der ikke altid medvirker en advokat ved ansøgninger om humanitær opholdstilladelse, **finder udvalget det** betænkeligt **at foreslå en frist,** således at en klage til Folketingets Ombudsmand efter udløbet af en frist ikke skulle tillægges opsættende virkning med hensyn til asylansøgerens udrejsefrist.

11.8.3. Udarbejdelse af **vejledning om ombudsmandens virksomhed.**

Et relativt stort antal sager vedrørende såvel afslag på asyl som afslag på humanitær opholdstilladelse indbringes for Folketingets Ombudsmand. En stor del af klagerne til ombudsmanden er udsigtsløse, hvilket i vidt omfang skyldes, at både afgørelser om asyl og afgørelser om humanitær opholdstilladelse hviler på et skøn, som ombudsmanden som udgangspunkt er afskåret fra at efterprøve nærmere.

Der er i udvalget **enighed** om, **at en vejledning navnlig rettet til asylansøgere om ombudsmandsinstitutionen,** herunder navnlig med oplysning om de prøvelsesbegrænsninger ombudsmanden er undergivet, i hvert fald i et vist omfang vil kunne bidrage til en mindskelse af antallet af udsigtsløse klager til Folketingets Ombudsmand.

Folketingets Ombudsmand har over for udvalget givet udtryk for, at han er enig i hensigtsmæssigheden af en sådan vejledning, og at han gerne vil bidrage med indholdet til en sådan vejledning.

11.9. Politiets opgaver med hensyn til udrejsekontrol og udsendelse af **personer, der har fået afslag på opholdstilladelse.**

Politiets opgaver i udsendelsesfasen er nærmere beskrevet ovenfor i kapitel 9. Som det fremgår heraf, kan der opstå forskellige vanskeligheder i forbindelse med en udsendelse, hvilket bevirker, at der i visse tilfælde kan gå endog meget lang tid, inden en udsendelse af en asylansøger kan effektueres.

Henset til de tidsmæssige rammer, der er fastsat for udvalgets arbejde, har udvalget ikke særskilt drøftet, om det måtte være muligt og hensigtsmæssigt at foretage ændringer i de procedurer, politiet følger ved forberedelsen af en udsendelse. Det bemærkes herved, at de nødvendige forberedelsesskridt

som beskrevet i kapitel 9 ofte indbefatter henvendelse til andre myndigheder m.v., og at tidsforbruget i forbindelse hermed kan være særdeles vanskeligt at påvirke.

Udvalget ønsker imidlertid at understrege, at det efter udvalgets opfattelse er af helt afgørende betydning, at der sker en hurtig udsendelse af asylansøgere, der ikke udrejser frivilligt. En påvirkning af sagsbehandlingstiden må antages i meget høj grad at være afhængig af de personalemæssige ressourcer hos politiet.

11.10. Sagsbehandlingstiden **i asylsager.**

Som beskrevet ovenfor i kapitel 10.3. blev der i forbindelse med ændringen af udlændingeloven i sommeren 1992 opstillet en målsætning om, at det tidsmæssige forløb for de asylsager, der behandles i 2 instanser, og hvor også muligheden for at søge om opholdstilladelse af humanitære grunde, klage til Folketingets Ombudsmand og ansøge om genoptagelse udnyttes, skulle kunne holdes inden for 8-9 måneder, regnet fra det tidspunkt, da asylsagen tages under realitetsbehandling.

Såfremt man ønsker at bevare den høje grad af retsikkerhed, der er indbygget i asylproceduren, er det udvalgets vurdering, at det ikke er realistisk at opnå en gennemsnitlig sagsbehandlingstid, der er lavere end ca. 9 måneder.

Med udgangspunkt i en samlet sagsbehandlingstid på ideelt set 9 måneder bør den gennemsnitlige sagsbehandlingstid hos de enkelte myndigheder herefter ideelt set holdes inden for følgende tidsrammer:

Politiets indledende sagsbehandling:	ca. 1 måned
Direktoratets sagsbehandling:	ca. 2 måneder
Flygtningenævnets sagsbehandling:	ca. 3 måneder
Indenrigsministeriets sagsbehandling:	ca. 1 måned
Behandling af genoptagelsesbegæringer og klager til Folketingets Ombudsmand:	ca. 1 måned
Politiets arbejde i udsendelsesfasen:	ca. 1 måned

Udvalget ser sig ikke i stand til at fremkomme med et skøn over, i hvilken udstrækning de af udvalget stillede forslag vil påvirke sagsbehandlingstiden. Denne vil som tidligere nævnt afhænge af en række faktorer, der kan være vanskelige at "styre", men det er udvalgets vurdering, at fremskyndelsen af visse dele af asylsagsbehandlingen stort set alene kan ske ved tilførsel af yderligere ressourcer.

Det bemærkes, at samtlige myndigheder og organisationer, der er involveret i asylsagsbehandlingen, jævnligt mødes og udveksler oplysninger om den aktuelle sagsbehandlingstid hos hver enkelt myndighed samt i øvrigt drøfter forskellige spørgsmål eller aktuelle problemer knyttet til asylsagsbehandlingen.

Såfremt der fra politisk side måtte være et ønske om et mere formaliseret ressourcestyringssystem i tilknytning til opstillelsen af en målsætning for en acceptabel gennemsnitlig sagsbehandlingstid hos hver enkelt myndighed, vil det være muligt på baggrund af de oplysninger, der fremkommer på møderne mellem de involverede myndigheder og organisationer, at orientere om udviklingen i sagsbehandlingstiden og afgive indstilling om behovet for eventuel tilførsel af yderligere ressourcer.

Kapitel 12.

Sammenfatning.

Udvalget **har** gennemgået hvert enkelt led i asylsagsbehandlingen og har i forbindelse hermed overvejet forskellige mulige forslag til ændringer med henblik på at opnå en effektivisering af asylsagsbehandlingen.

For en del forslags vedkommende gælder, at udvalget efter en nærmere drøftelse er nået til det resultat, at man ikke kan anbefale dem, men udvalget har fundet anledning til at beskrive overvejelserne også vedrørende disse forslag. Der henvises herved til kapitel 11, hvor der tillige er redegjort for, at udvalget har valgt navnlig at koncentrere sig om forslag til ændringer i den såkaldte efterbehandlingsfase, dvs. perioden efter at der er givet endeligt afslag på asyl og eventuelt afslag på humanitær opholdstilladelse.

Udvalget vil efter afgivelsen af denne delbetænkning fortsætte sit arbejde med de øvrige dele af udvalgets kommissorium, **der dels vedrører** en række strukturelle spørgsmål på asylområdet dels angår den materielle asylret.

Endvidere har udvalget som beskrevet i denne delbetænkning udskudt behandlingen af en række spørgsmål i relation til asylsagsbehandlingen, herunder spørgsmålet om hvorvidt det **bør** være politiet, der afhører asylansøgere, eller om opgaven bør overgå til Direktoratet for Udlændinge.

Nedenfor er udvalgets overvejelser og forslag gengivet i oversigtsform, idet der samtidig er en henvisning til **de** steder i kapitel 11, hvor der er en nærmere redegørelse for hver enkelt punkt.

FORSLAG TIL ÆNDRINGER I UDLÆNDINGELOVEN.

11.5.3. Adgang for Flygtningenævnet til ikke at beskikke den advokat, som asylansøgeren ønsker. Nyt stk. 2 i § 55.

11.6.2. Rekvisition af asylsagens akter til sagen om humanitær opholdstilladelse uden ansøgerens samtykke. Nyt stk. 3 i § 9.

11.6.3. Frist på 10 dage efter Flygtningenævnets afslag for indgivelse af ansøgning om humanitær opholdstilladelse for at ansøgningen kan tillægges opsættende virkning. Nyt stk. 4 i § 33.

11.7.2. Som udgangspunkt ikke opsættende virkning af en ansøgning om genoptagelse. Nyt stk. 6 (1. pkt.) i § 33.

11.7.2. Ikke opsættende virkning af en ansøgning om genoptagelse fremsat efter, at politiet har påbegyndt udsendelse. Nyt stk. 6 (2. pkt.) i § 33.

11.8.1. Ikke opsættende virkning af klager til Folketingets Ombudsmand over enstemmige afgørelser i Flygtningenævnet. Nyt stk. 5 i § 33.

PRÆCISERINGER ELLER FORSLAG TIL ÆNDRINGER, DER IKKE KRÆVER LOVÆNDRING.

11.3.1., 11.4.5., 11.5.4. Benyttelse af særlige tolke til mundtlig oversættelse af skriftlige henvendelser fra ansøgeren.

11.5.1. Behandling af flere sager i lille nævn.

11.5.2. Behandling af flere sagstyper på skriftligt grundlag.

11.8.3. Vejledning til asylansøgere om begrænsninger i Folketingets Ombudsmands prøvelse.

OVERVEJELSER, DER IKKE ER MUNDET UD I FORSLAG.

11.2.1. Ansøgers udfyldelse af asylansøgningsskema, selv om der endnu ikke er taget stilling til, om afvisning skal ske (udlændingelovens § 48, stk. 2).

11.3.2. Kun én samtale med ansøgeren i åbenbart grundløs-proceduren (med Direktoratet for Udlændinge og Dansk Flygtningehjælp samtidig).

11.4.1. Afholdelse af henholdsvis Direktoratet for Udlændinges og Dansk Flygtningehjælps samtaler med ansøgeren i umiddelbar forlængelse af hinanden.

11.4.2. Ophævelse af "nattereglen".

11.4.2. Etablering af en særlig hurtig - og eventuelt forenklet - åbenbart grundløs-procedure på grænsen.

11.4.3. Automatisk behandling i åbenbart grundløs-procedure, hvis ansøgeren er uden legitimationspapirer eller rejsedokumenter.

11.5.1. Udvidelse af området for små nævn.

11.5.2. Behandling på skriftligt grundlag af formanden (eller en af næstformændene) alene.

11.5.5. Længere udrejsefrist efter Flygtningenævnets afgørelse.

11.6.4. Automatisk tillæggelse af advokatsalær for eventuel efterfølgende indgivelse af ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

11.7.2. Begrænsninger i den almindelige adgang til genoptagelse eller i antallet af genoptagelsesbegæringer.

UDSKUDT TIL DRØFTELSE UNDER UDVALGETS FORTSATTE ARBEJDE.

1. Flygtningenævnets sammensætning.

2. Kompetencen til at træffe afgørelse efter udlændingelovens § 9, **stk.** 2, nr. 2.

3. Midlertidige opholdstilladelser.

4. Tilbud til asylansøgeren om samtale med Dansk Flygtningehjælp eller anden organisation før der tages stilling til afvisning (11.2.1.).

5. Indkaldelse af asylansøgeren til samtale i Direktoratet for Udlændinge i stedet for politiets afhøring (11.2.2.).

6. Flygtningenævnets behandling af ansøgninger om genoptagelse (11.7.3.) .

7. Frihedsberøvelse af asylansøgere.

Kapitel 13.

Forslag til lovændringer.

Som der nærmere er redegjort for i kapitel 11, foreslår udvalget nogle nye bestemmelser indsat i udlændingeloven.

Disse er:

1. I S 9 indsættes som nyt stk. 3:

> "Stk. 3. Ved behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 2, nr. 2, kan akterne, der er indgået i sagen om opholdstilladelse til ansøgeren efter § 7, indhentes uden ansøgerens samtykke."

Stk. 3-6 bliver herefter stk. 4-7.

Udlændingelovens § 9 har i dag følgende ordlyd:

> *"S* 9. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til:
>
> 1) En udlænding, som tidligere har haft dansk indfødsret.
>
> 2) En udlænding over 18 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 18 år, der
>
> a) har dansk indfødsret
>
> b) har indfødsret i et af de nordiske lande
>
> c) har opholdstilladelse efter §§ 7-8 eller
>
> d) lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 5 år.
>
> 3) Mindreårigt barn af en i Danmark fastboende person eller dennes ægtefælle, når barnet bor hos forældremyndighedens indehaver.
>
> 4) Forældre over 60 år til et dansk eller nordisk barn eller et barn med opholdstilladelse efter §§ 7-8.
>
> 5) Forældre over 60 år til en udlænding med tidsubegrænset opholdstilladelse. Opholdstilladelse kan dog i almindelighed kun gives, hvis ansøgeren ikke har andre børn i hjemlandet.
>
> Stk. 2. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til andre udlæn-

dinge:

1) Hvis udlændingen uden for de i stk. 1 nævnte tilfælde har nær familiemæssig eller lignende tilknytning til en i Danmark fastboende person.

2) Hvis udlændingen uden for de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde befinder sig i en sådan situation, at væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for at imødekomme ansøgningen.

3) Hvis væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen.

4) Hvis ganske særlige grunde i øvrigt taler derfor.

Stk. 3. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 5, eller stk. 2, nr. 1, skal betinges af, at den person, der bor i Danmark, påtager sig at forsørge ansøgeren og godtgør at være i stand hertil.

Stk. 4. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 4, kan betinges af, at den person, der bor i Danmark, påtager sig at forsørge ansøgeren. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 2-4, kan endvidere betinges af, at den herboende person, som det påhviler at forsørge ansøgeren, godtgør at være i stand hertil.

Stk. 5. Har en herboende person (garanten) påtaget sig at forsørge ansøgeren, jf. stk. 3 og 4, og ydes der senere ansøgeren hjælp efter lov om social bistand til forsørgelse, kan kommunalbestyrelsen pålægge garanten at yde betaling for hjælpen. Sådan betaling kan af kommunalbestyrelsen inddrives hos garanten efter reglerne om inddrivelse af personlige skatter.

Stk. 6. Opholdstilladelse efter stk. 1 og stk. 2, nr. 1 og nr. 3-4, skal være opnået inden indrejsen. Justitsministeren kan dog fastsætte regler om, i hvilke tilfælde ansøgning om opholdstilladelse kan indgives her i landet."

2. I § 33 indsættes som nyt stk. 4-6:

"Stk. 4. Indgives der ansøgning om opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2, inden 10 dage efter, at Flygtningenævnet har meddelt en udlænding afslag på opholdstilladelse efter § 7, har den pågældende ret til at blive her i landet, indtil afgørelsen er truffet.

Stk. 5. Indbringelse af Flygtningenævnets afgørelse efter § 7 for Folketingets Ombudsmand har ikke opsættende

virkning med hensyn til udrejsefristen, hvis afgørelsen er enstemmig.

Stk. 6. En ansøgning om genoptagelse af en afgørelse efter § 7 eller § 9, stk. 2, nr. 2, har ikke opsættende virkning, medmindre den myndighed, der har truffet afgørelsen, træffer beslutning herom. Såfremt politiet har påbegyndt udsendelsen af udlændingen, har en ansøgning om genoptagelse ikke opsættende virkning."

Stk. 4 og 5 bliver herefter stk. 7 og 8.

Udlændingelovens § 33 har i dag følgende ordlyd:

"S 33. Afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, beslutning om inddragelse af opholdstilladelse og beslutning om udvisning efter § 24, nr. 5, eller efter § 25 skal indeholde en frist for udrejse. Afgørelsen skal endvidere indeholde oplysning om reglen i stk. 3, 1. pkt.

Stk. 2. Fristen må, bortset fra påtrængende tilfælde, ikke være kortere end 15 dage eller, hvis udlændingen er statsborger i et andet nordisk land og har haft bopæl her i landet, eller hvis udlændingen hidtil har haft opholdstilladelse, 1 måned.

Stk. 3. Påklages en afgørelse efter stk. 1 inden 7 dage efter, at den er meddelt den pågældende, har udlændingen ret til at blive her i landet, indtil klagen er afgjort, såfremt udlændingen enten er omfattet af EF-reglerne, jfr. § 2, eller er statsborger i et andet nordisk land og har haft bopæl her i landet, eller hidtil har haft opholdstilladelse her i landet. Opretholdes afgørelsen, fastsættes der en ny frist for udrejse efter reglerne i stk. 2.

Stk. 4. Er udvisning sket ved dom, fastsætter politiet en udrejsefrist efter reglerne i stk. 2. Fristen regnes fra dommens afsigelse eller, hvis den pågældende ikke har været til stede ved denne, fra dens forkyndelse.

Stk. 5. Klage over en afvisningsbeslutning giver ikke udlændingen ret til at indrejse i landet."

3. I S 55 indsættes som nyt stk. 2:

"Stk. 2. Flygtningenævnet kan nægte at beskikke den advokat, som udlændin-

gen ønsker, hvis hans medvirken ud fra hensynet til sagens fremme ikke kan anses for forsvarlig."

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

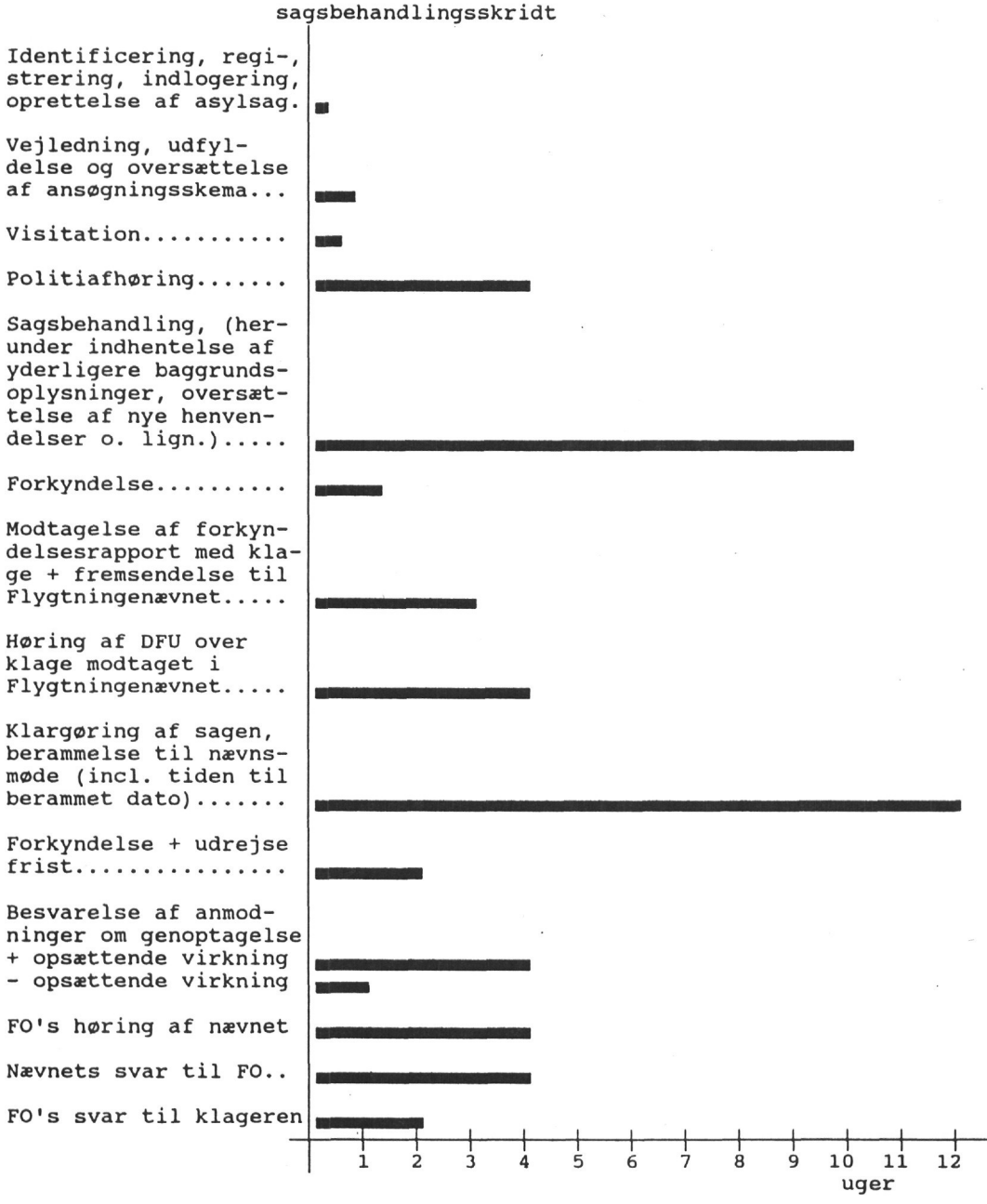
Udlændingelovens § 55 har i dag følgende ordlyd:

"S 55. Flygtningenævnet kan om fornødent beskikke en advokat for udlændingen, medmindre denne selv har antaget en sådan.

Stk. 2. Udlændingen og dennes advokat skal have lejlighed til at gøre sig bekendt med det materiale, der indgår i nævnets behandling, og til at udtale sig herom.

Stk. 3. Hvis hensynet til statens sikkerhed eller dens forhold til fremmede magter eller hensynet til tredjemand undtagelsesvis gør det påkrævet, kan bestemmelsen i stk. 2 fraviges i fornødent omfang."

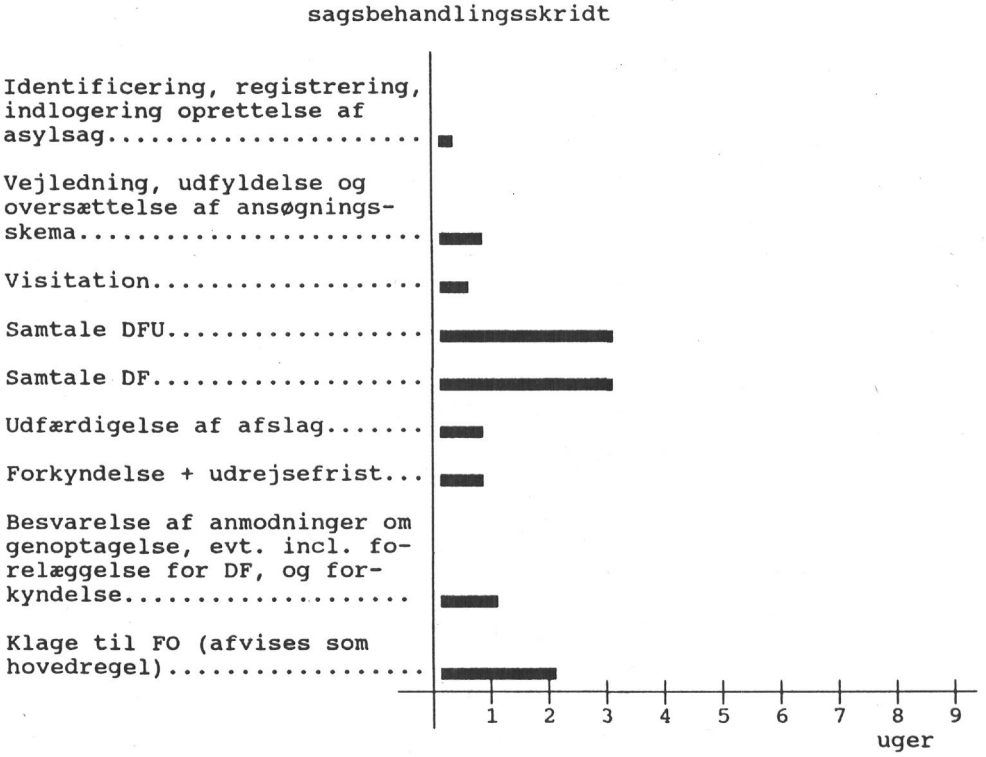
AFSLAG PÅ ASYL I 1. OG 2. INSTANS, KLAGE TIL FOLKETINGETS OMBUDSMAND
VARIGHED AF DE ENKELTE SAGSBEHANDLINGSSKRIDT.
FORÅR 1993



Det **understreges**, at angivelserne på flere punkter hviler på et **skøn** og at der i visse faser vil forekomme meget betydelig variation fra sag til sag.

AFSLAG PÅ ASYL I ÅBENBART GRUNDLØS PROCEDURE. KLAGE TIL FOLKETINGETS OMBUDSMAND.

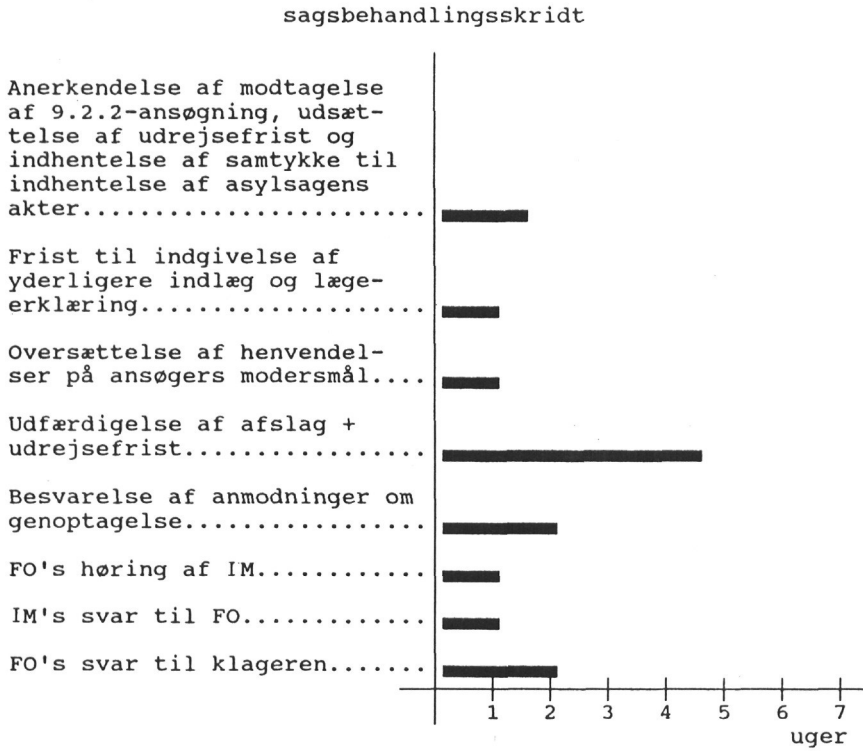
VARIGHED AF DE ENKELTE SAGSBEHANDLINGSSKRIDT. FORÅR 1993.



Det **understreges**, at angivelserne på flere punkter hviler på et **skøn** og at der i visse faser vil forekomme meget betydelig variation fra sag til sag.

SAGER VEDR. § 9, STK. 2, NR. 2. KLAGE TIL FOLKETINGETS OMBUDSMAND.

VARIGHED AF DE ENKELTE SAGSBEHANDLINGSSKRIDT.
FORÅR 1993.



Det **understreges**, at angivelserne på flere punkter hviler på et **skøn** og at der i visse faser vil forekomme meget betydelig variation fra sag til sag.