Handbogsreol 2

Delbetænkning II om effektivisering af asylsagsbehandlingen

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

ex. 2

BETÆNKNING NR. 1265

KØBENHAVN 1994

Publikationen kan købes hos boghandleren eller hos

STATENS INFORMATION
Postboks 1103
1009 København K

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

ISBN 87-601-4127-1
In 00-395-bet.
B.Stougaard Jensen, Kbh.

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 sammensætning og kommissorium 1
1.2. Udvalgets 1. delbetænkning 2
1.3. Udvalgets arbejde vedrørende 2. delbetænkning .. 2

Kapitel 2. Flygtningenævnets sammensætning 4
2.1. Indledning 4
2.2. Den historiske baggrund for nævnets nuværende sammensætning 5
2.3. Antallet af sager og sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet 8
2.4. Effekten på Flygtningenævnets sagsbehandlingstider som følge af en eventuel reduktion af antallet af nævnsmedlemmer 13
2.5. Udvalgets overvejelser 14
2.5.1. Erstatning for Socialministeriets repræsentant i Flygtningenævnet (bevarelse af det nuværende antal medlemmer på 7) 15
2.5.2. Reduktion af Flygtningenævnet til 6 medlemmer .. 19
2.5.3. Reduktion af Flygtningenævnet til 5 medlemmer .. 20
2.5.4. Reduktion af Flygtningenævnet til 3 medlemmer .. 25
2.5.5. Behandling i lille nævn (3 medlemmer), hvis antallet af nævnsmedlemmer ikke generelt reduceres til 3 35
2.5.5.1. Visitationsordning 37
2.5.5.2. Præcisering i udlændingeloven af anvendelsesområdet for små nævn 39
2.5.5.3. Afskaffelse af den praktiserede vetoret i små nævn 41
2.5.6. Beslutning om skriftlighed afgøres ved almindeligt stemmeflertal 42
2.5.7. Afgørelse om asyl ved en nævnsformand alene 43
2.5.8. Flygtningenævnets uafhængighed 44
2.5.9. Aldersgrænse for nævnsmedlemmerne 45

Kapitel 3. Flygtningenævnets behandling af ansøgninger om genoptagelse 48
3.1. Indledning 48
3.2. Den nuværende ordning 48
3.3. Statistik 49
3.4. Udvalgets overvejelser 51

Kapitel 4. Kompetencen til at træffe afgørelser efter udlændingelovens § 9, stk. *2*, nr. 2 54
4.1. Indledning 54
4.2. Den historiske baggrund for bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 54
4.3. Indenrigsministeriets praksis vedrørende meddelelse af humanitær opholdstilladelse 56
4.4. Adgangen til at meddele humanitær opholdstilladelse i visse andre europæiske lande 57
4.5. Udvalgets overvejelser 61

Kapitel 5. Frihedsberøvelse af asylansøgere som led i asylsagsbehandlingen 64
5.1. Indledning 64
5.2. Adgangen til at foretage administrativ frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 64
5.2.1. Frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 1 65
5.2.2. Frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 2 66
5.3. Praksis for frihedsberøvelse af asylansøgere efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., samt politiets procedurer og sagsgange med henblik på fastlæggelse af asylansøgeres identitet og rejserute 67
5.3.1. Afvisning 67
5.3.2. Frihedsberøvelse af asylansøgere, der er meddelt tilladelse til at forblive i landet under behandlingen af deres ansøgning (normalprocedure). 78
5.3.3. Frihedsberøvelse af asylansøgere i udsendelsesposition 79

5.4. Anbringelse af asylansøgere under frihedsberø-

velsen 80
5.5. Statistik vedrørende frihedsberøvede asylansøgere 81
5.6. Politiets praksis med hensyn til at anvende muligheden for at pålægge en udlænding meldepligt efter udlændingelovens § 34, nr. 4 85
5.7. Udvalgets overvejelser 88

Kapitel 6. Sammenfatning **91**

Kapitel 7. Forslag til lovændringer **94**

Bilag 1. Rigspolitichefens rundskrivelse **af 15. december 1993 vedrørende anbringelse af frihedsberøvede/varetægtsfængslede asylansøgere i institutionen for frihedsberøvede asylansøgere i Sandholm og i arresthusene** 100

Kapitel 1.

Indledning.

1.1. Udvalgets sammensætning og kommissorium.

Udvalgets kommissorium er gengivet i udvalgets 1. delbetænkning (betænkning 1249/93), hvortil der henvises.

Under arbejdet med udvalgets 2. delbetænkning har udvalget haft følgende sammensætning, idet det i parentes er angivet, hvilken institution m.v. der har indstillet vedkommende medlem:

Formand:

Højesteretsdommer Per Sørensen

Medlemmer:

Afdelingschef Claes Nilas (Indenrigsministeriet),
Direktør Werner Willerslev-Olsen (Direktoratet for Udlændinge),
Landsdommer Ina Steincke (Flygtningenævnet),
Politimester Hans-Viggo Jensen (Rigspolitichefen),
Kontorchef Hans Michael Kofoed-Hansen (Udenrigsministeriet),
Generalsekretær Arne Piel Christensen (Dansk Flygtningehjælp),
Advokat Elsebeth Rasmussen (Advokatrådet),
Kst. kontorchef Gitte Rubæk Pedersen (Indenrigsministeriet).

Kommitteret Steen Thorbek har i sin egenskab af chef for Flygtningenævnets sekretariat deltaget i nogle af

udvalgsmøderne, hvor udvalget bl.a. har drøftet sagsbehandlingen i Flygtningenævnet.

Som sekretær for udvalget har fungeret kst. kontorchef Gitte Rubæk Pedersen og fuldmægtig Morten Laursen, begge Indenrigsministeriet.

Tekstbehandlingsopgaverne i forbindelse med udarbejdelse af delbetænkningen er varetaget af overassistent Lene Aabye-Hansen, Indenrigsministeriet.

1.2. Udvalgets 1. delbetænkning.

I den første delbetænkning, som blev afgivet den 15. juni 1993, har udvalget fremlagt en række forslag til effektivisering af behandlingen af asylsager, herunder behandlingen af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse, genoptagelsesbegæringer og klager til Folketingets Ombudsmand. Udvalget har samtidig redegjort for andre forslag, som har været overvejet, men som udvalget ikke har kunnet anbefale. Betænkningen indeholder både forslag, hvis gennemførelse vil kræve lovændring, og forslag, som kan gennemføres administrativt.

Udvalgets forslag vedrører navnlig ændringer i efterbehandlings fasen, dvs. den periode, der ligger efter, at der er givent afslag på asyl, og der eventuelt af Indenrigsministeriet er meddelt afslag på en ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

1.3. Udvalgets arbejde vedrørende 2. delbetænkning.

Under arbejdet med denne 2. delbetænkning har udvalget koncentreret sine drøftelser om forskellige strukturelle spørgsmål i asylsagsbehandlingen, herunder særligt vedrørende Flygtningenævnets sammensætning, kompetencen til at træffe afgørelser om humanitær opholdstilladelse og Flygtningenævnets behandling af genoptagelsesbegæ-

ringer.

Udvalget har endvidere drøftet forskellige spørgsmål vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere.

Udvalget har efter anmodning fra indenrigsminister Birte Weiss fremskyndet behandlingen af disse spørgsmål med henblik på at kunne afgive denne 2. delbetænkning på nuværende tidspunkt.

Udvalget har afholdt 7 møder.

København, den 3. februar 1994

Per Sørensen (formand)	Werner Willerslev-Olsen
Arne Piel Christensen	Hans-Viggo Jensen
Claes Nilas	Ina Steincke
Elsebeth Rasmussen	Hans Michael Kofoed-Hansen
	Gitte Rubæk Pedersen
Gitte Rubæk Pedersen (sekretær)	Morten Laursen (sekretær)

Kapitel 2.

Flygtningenævnets sammensætning.

2.1. Indledning.

I udvalgets kommissorium er det anført, at udvalget bl.a. bør overveje Flygtningenævnets sammensætning, herunder om den nuværende sammensætning af nævnet er hensigtsmæssig bl.a. med hensyn til at sikre nævnets uafhængighed.

Det følger af udlændingelovens § 53, stk. 1, at der ved Flygtningenævnets behandling af en sag medvirker en formand samt 6 medlemmer (et såkaldt stort nævn). Dog kan sager, der ikke er af principiel karakter, i nærmere angivne tilfælde behandles i et nævn, hvor der foruden formanden kun medvirker 2 medlemmer, jf. herved udlændingelovens § 53, stk. 3, (et såkaldt lille nævn).

I udlændingelovens § 53, stk. 1, er det foreskrevet, at der ved behandling af sager på et stort nævnsmøde medvirker 3 medlemmer beskikket efter indstilling fra henholdsvis socialministeren, udenrigsministeren og Advokatrådet samt 2 medlemmer beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp. Det sidste medlem blev tidligere udpeget direkte af justitsministeren, men efter regeringsskiftet den 25. januar 1993, hvor Justitsministeriets og Socialministeriets beføjelser på udlændingeområdet blev samlet under Indenrigsministeriet, har indenrigsministeren overtaget denne kompetence.

Sammenlægningen på udlændingeområdet har aktualiseret spørgsmålet om nævnets sammensætning, idet der ikke længere er nogen særlig begrundelse for, at Socialmini-

steriet indstiller et medlem til nævnet. Som følge heraf har Socialministeriet tilkendegivet, at man gerne ser udlændingeloven ændret med henblik på, at Socialministeriets repræsentant kan udtræde af nævnet.

Spørgsmålet om nævnets sammensætning har tillige været drøftet i lyset af nye tilvejebragte oplysninger om Flygtningenævnets sagsbehandlingstider. Disse oplysninger viser, at sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet i 1993 har været stigende. Tallene viser endvidere, at der i nævnet er oparbejdet en sagspukkel på ca. 465 sager, som det ifølge nævnssekretariatets beregninger under de nuværende forudsætninger vil tage mellem 1 og 1 1/2 år at afvikle. Der henvises i øvrigt til afsnit 2.3.

2.2. Den historiske baggrund for nævnets nuværende sammensætning.

Forslaget om oprettelse af et nævn til behandling af flygtningespørgsmål blev første gang fremsat af Dansk Flygtningehjælp i 1965 og herefter flere gange senere.

Justitsministeriet fandt i første omgang ikke anledning til at imødekomme anmodningen, men da den daværende justitsminister den 14. december 1977 nedsatte et udvalg til revision af lov om udlændinges adgang til landet, indgik bl.a. dette spørgsmål i udvalgets kommissorium.

Udvalget afgav i november 1982 betænkning nr. 968 om udlændingelovgivningen. Der var i udvalget enighed om, **at** der burde oprettes et flygtningenævn. Derimod var der ikke enighed om, hvorledes dette nævn skulle **sammensættes**.

Flertallet i udvalget lagde vægt på at sammensætte nævnet således, at det kunne træde sammen med kort varsel og hurtigt tage stilling til hastende spørgsmål. Nævnet

skulle derfor efter flertallets opfattelse bestå af 3 medlemmer, der alle skulle udpeges af justitsministeren. Ifølge forslaget skulle formanden være dommer, et af de øvrige medlemmer skulle udpeges efter indstilling fra Udenrigsministeriet, mens det sidste medlem forudsætningsvis skulle udpeges direkte af justitsministeren. Endvidere skulle en repræsentant for FN's Flygtningehøj kommissariat have lejlighed til at udtale sig under nævnets behandling af en sag.

Udvalgets mindretal lagde vægt på at sammensætte nævnet bredt og med et element af lægfolk. Efter mindretallets opfattelse burde nævnet således bestå af en formand samt 5 medlemmer, hvoraf 2 skulle udpeges af Folketinget og repræsentere det "læge" element. Justitsministeren skulle udpege formanden samt 3 medlemmer efter indstilling fra henholdsvis Udenrigsministeriet, Advokatrådet og FN's Flygtningehøjkommissariat.

Justitsministeren fulgte i det forslag til udlændingelov, der blev fremsat den 20. januar 1983, udvalgets flertal. Den foreslåede sammensætning af Flygtningenævnet fremgik af lovforslagets § 51.

Folketingets Retsudvalg afgav betænkning den 27. maj 1983. Der blev i den forbindelse af 3 forskellige mindretal stillet ændringsforslag til nævnets sammensætning, herunder et af justitsministeren selv.

Ifølge justitsministerens ændringsforslag, der blev tiltrådt af Venstres, de konservatives og CD's medlemmer af udvalget, skulle nævnet udvides til 5 medlemmer. De to yderligere medlemmer skulle udpeges efter indstilling fra henholdsvis socialministeren og Advokatrådet.

De radikales medlem af udvalget stillede et ændringsforslag, hvorefter nævnet skulle bestå af en formand og

6 medlemmer, der alle skulle udpeges af justitsministeren, herunder 4 efter indstilling fra henholdsvis indenrigsministeren, socialministeren, udenrigsministeren og Advokatrådet samt 2 medlemmer efter indstilling fra FN's Flygtningehøjkommissariat. Formanden skulle opfylde betingelserne for at være dommer. I bemærkningerne til forslaget var FN's Flygtningehøjkommissariats 2 medlemmer benævnt som **Dansk Flygtningehjælps** medlemmer.

Om baggrunden for forslaget var det anført, at Advokatrådets medlem samt Dansk Flygtningehjælps 2 medlemmer derved kunne få flertal for en afgørelse, når blot l af ministeriernes medlemmer også støttede den.

Endelig stillede Socialdemokratiets og SF's medlemmer af udvalget et ændringsforslag, hvorefter nævnet skulle bestå af 5 medlemmer, herunder en formand, udpeget af indenrigsministeren. Formanden skulle opfylde betingelserne for at være dommer. 2 medlemmer skulle udpeges efter indstilling fra henholdsvis socialministeren og udenrigsministeren, mens 2 medlemmer skulle udpeges efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp. I bemærkningerne til ændringsforslaget var det anført, at der herved var lagt betydelig vægt på den særlige sagkundskab, der findes i Dansk Flygtningehjælp.

Under Folketingets 2. behandling af lovforslaget blev det imidlertid vedtaget at standse behandlingen og henvise lovforslaget til fornyet udvalgsbehandling. Der blev herefter indgået forlig mellem regeringen og Socialdemokratiet om den samlede udlændingelov.

Retsudvalget afgav herefter den 31. maj 1983 en Tilføjelse til betænkning. Heri blev der af et flertal bestående af regeringspartierne og Socialdemokratiet bl.a. stillet et nyt ændringsforslag vedrørende Flygtningenævnets sammensætning. Ifølge det nye forslag skulle nævnet sammensættes af en formand og 6 medlemmer

udpeget af justitsministeren. Formanden skulle være dommer, 3 medlemmer skulle beskikkes efter indstilling fra henholdsvis socialministeren, udenrigsministeren og Advokatrådet og 2 medlemmer efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp. Samtidig blev de 3 tidligere ændringsforslag trukket tilbage.

Denne del af lovforslaget blev vedtaget uændret ved 3. behandlingen. Den fastsatte nævnssammensætning svarer til Flygtningenævnets nuværende sammensætning.

2.3. Antallet af **sager og sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet.**

Flygtningenævnets sekretariat har foretaget undersøgelser af nævnets sagsbehandlingstid for så vidt angår perioden 1. januar - 1. marts 1992 og perioden 1. januar - 31. december 1993.

Perioden 1. januar - l. marts 1992 er særlig interessant, fordi den ligger forud for ændringen af udlændingeloven i sommeren 1992 (lov nr. 482 af 24. juni 1992). Som nærmere omtalt i udvalgets 1. delbetænkning var beslutningen om at effektivisere asylsagsbehandlingen et væsentligt element i forbindelse med vedtagelsen af denne lovændring.

Resultatet af sekretariatets undersøgelser er følgende:

I perioden 1. januar - 31. december 1993 blev der i Flygtningenævnet afgjort 929 spontan-sager, dvs. sager vedrørende opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, hvor udlændingen opholder sig her i landet under sagsbehandlingen. 3 af disse sager blev afgjort 2 gange, således at der i alt blev truffet 932 afgørelser i disse sager.

Sagsbehandlingstiden vedrørende de 932 afgørelser, der

blev afgjort i perioden, fordeler sig således:

1 - 2 måneder	8,05 %
3 - 4 måneder	26,39 %
5 - 7 måneder	35,41 %
8 måneder eller mere	30,15 %

For afgjorte sager i perioden 1. januar - 1. marts 1992 fordeler sagsbehandlingstiden sig således:

1 - 2 måneder	23,08 %
3 - 4 måneder	29,23 %
5 - 7 måneder	41,54 %
8 måneder eller mere	6,15 %

Det fremgår, at det nu alene er ca. 35 % af sagerne, der afsluttes inden for 4 måneder, mod ca. 52 % i perioden 1. januar - 1. marts 1992. Endvidere er især antallet af sager, der tager 8 måneder eller mere, steget betydeligt.

Der kan således konstateres en markant stigning i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Flygtningenævnet set i forhold til perioden forud for lovændringen i 1992.

Om baggrunden for den stigende sagsbehandlingstid har nævnets sekretariat over for udvalget oplyst, at tilgangen af sager i nogle år har været større end nævnets kapacitet. Flygtningenævnet har således i 1993 kunnet registrere en "pukkel" af sager, der venter på behandling. Når sager fra denne pukkel tages under behandling, vil det få en negativ virkning på statistikken over sagsbehandlingstiden.

I 1992 afsluttede Flygtningenævnet 647 spontan-sager. I 1993 var dette tal steget til 932. Stigningen skal bl.a. ses i sammenhæng med, at nævnet fra den 1. ok-

tober 1993 har arbejdet i 2 daglige nævnsmøder mod tidligere 1. Stigningen skyldes imidlertid også, at nævnet i 1993 forholdsmæssigt har afgjort flere sager end i 1992.

Det bemærkes, at Flygtningenævnet i 1993 ikke har haft optimale arbejdsforhold. Således har nævnets sekretariat i 1993 oplevet en betydelig afgang af erfarent personale som følge af ressortomlægningen fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet i begyndelsen af året. Samtidig er nævnets sekretariat i 1993 blevet tilført et betydeligt antal nye medarbejdere. Som følge heraf har der i stort omfang måttet afses ressourcer til oplæring og indkøring af det nye personale.

Hertil kommer, at nævnet som omtalt ovenfor pr. 1. oktober 1993 er overgået til at arbejde i 2 daglige heldagsmøder mod tidligere 1, hvilket i en periode har medført visse omstillingsvanskeligheder. Nævnets sekretariat har endelig anført, at nævnet i foråret 1993 er flyttet ind i nye lokaler, hvilket også i en periode har lagt beslag på nogle af nævnets ressourcer.

Antallet af verserende sager i nævnet er pr. 1. januar 1994 opgjort til 737 spontan-sager og skønsmæssigt godt 200 ambassadesager, dvs. sager, hvor asylansøgeren opholder sig i udlandet (udlændingelovens § 7, stk. 4). Som altovervejende hovedregel behandles spontan-sager i mundtligt nævn, hvorimod kun skønsmæssigt højst halvdelen af ambassade-sagerne behandles mundtligt. Af de i nævnet pr. 1. januar 1994 verserende sager er det således ca. 830 sager, som må forventes at skulle berammes til mundtlig forhandling på et nævnsmøde.

Der vil naturligvis altid være et vist antal verserende sager i nævnet, som befinder sig på forskellige stadier i forberedelsesfasen. Nævnets sekretariat skønner, at der pr. 1. januar 1994 er ca. 465 sager (spontan-sager

og ambassadesager), der ikke kan anses for almindelige verserende sager, men som alene af kapacitetsmæssige årsager afventer behandling. Disse sager kan betragtes som en sagspukkel i nævnet.

Som omtalt er Flygtningenævnet fra den 1. oktober 1993 overgået til at arbejde i 2 daglige heldagsmøder mod hidtil 1 heldagsmøde. På hvert nævnsmøde kan der normalt behandles 4 sager, således at der dagligt i nævnet kan behandles 8 sager.

Efter de hidtidige erfaringer skønner Flygtningenævnets sekretariat, at der under de nuværende forudsætninger vil kunne behandles ca. 1500 sager om året. Den årlige tilgang af nye spontan-sager udgjorde i 1993 ca. 1160 sager, og nævnets sekretariat har skønnet, at hvis tilgangen af nye spontan-sager årligt må forventes at udgøre mindst 1160 sager, vil den oparbejdede sagspukkel kunne være afviklet i løbet af 1 - 1 1/2 år. Det bemærkes, at skønnet over den forventede tilgang af nye sager alene dækker den forventede tilgang af spontan-sager.

Sagstilgangen til Flygtningenævnet afhænger imidlertid i vidt omfang af, hvor mange sager der afgøres i Direktoratet for Udlændinge. Direktoratet har over for udvalget oplyst, at der i 1993 er sket en vis ophobning af asylsager. Pr. 17. januar 1994 har direktoratet således opgjort antallet af asylsager, hvori direktoratet endnu ikke har truffet afgørelse, til 1.974. Af disse sager er der 389, som forventes at kunne behandles efter åbenbart grundløs-proceduren, hvilket indebærer, at direktoratets afslag ikke kan indbringes for Flygtningenævnet. Opgørelsen omfatter ikke asylansøgninger fra personer, der er. givet midlertidig opholdstilladelse i henhold til loven om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

At Flygtningenævnet kun kan forventes at behandle ca. 1500 sager om året, selv om der som udgangspunkt kan behandles 8 sager om dagen, skyldes ifølge Flygtningenævnets sekretariat, at det af forskellige grunde ikke er muligt at udnytte nævnets kapacitet fuldt ud.

Eksempelvis bliver en del sager, der har været berammet til behandling på et nævnsmøde, taget af dagsordenen inden mødet på grund af særlige omstændigheder, f.eks. at asylansøgerens advokat alligevel ikke kan give møde på det tidspunkt, som oprindeligt blev aftalt, eller at ansøgeren er forsvundet, har frafaldet ansøgningen eller er udrejst. Andre årsager kan være en beslutning om, at sagen skal behandles sammen med bestemte andre sager, eller at sagen må udsættes for at indhente nærmere oplysninger fra Udenrigsministeriet. Det kan også skyldes, at sagen er trukket tilbage af Direktoratet for Udlændinge, eksempelvis fordi ansøgeren har fået opholdstilladelse i Danmark på andet grundlag. I en del af disse tilfælde er det dog muligt at beramme andre sager til behandling på det pågældende nævnsmøde.

I nogle tilfælde må sager udsættes eller aflyses få dage før mødedagen eller på selve mødedagen. I sådanne tilfælde er det gennemgående ikke muligt at finde en anden sag, der kan behandles på det pågældende tidspunkt. Sådanne aflysninger eller udsættelser kan skyldes, at nævnet i mødet beslutter at udsætte sagen for at få et dokument ægthedsvurderet af Udenrigsministeriet, at sagen udsættes på grund af behov for yderligere baggrundsmateriale, at ansøgeren bliver syg, at der opstår problemer med tolkningen m.v.

Det bemærkes, at en sag, der aflyses, fordi ansøgeren har frafaldet sin klage, eller fordi Direktoratet for Udlændinge har trukket sagen tilbage, ikke på ny vil skulle behandles på et nævnsmøde. Det samme gælder sager, der udsættes på høring af Udenrigsministeriet,

idet man i nævnsmødet så vidt muligt i disse tilfælde behandler og drøfter sagen, således at resten af sagsbehandlingen vil kunne ske på skriftligt grundlag.

I nogle tilfælde vil det som nævnt være muligt i stedet at beramme en anden sag end den aflyste på et møde, men i et ikke ubetydeligt antal sager indebærer aflysningen eller udsættelsen, at den afsatte mødetid ikke bliver udnyttet, og at sagen vil optræde på et senere nævnsmøde. Flygtningenævnet har over for udvalget oplyst, at nævnets formandskab og sekretariatet vil øge indsatsen for at begrænse antallet af sådanne tilfælde.

2.4. Effekten på Flygtningenævnets sagsbehandlingstider som følge af en eventuel reduktion af antallet af nævnsmedlemmer.

På hvert heldagsmøde i Flygtningenævnet behandles som nævnt normalt 4 sager pr. nævn. Det har i udvalget været drøftet, om en reduktion af antallet af nævnsmedlemmer som følge af færre aktører vil kunne indebære en hurtigere sagsgang i det enkelte nævnsmøde, og om tidsbesparelsen i bekræftende fald vil være så stor, at der vil være mulighed for at behandle flere end 4 sager på et nævnsmøde.

En række af procedurerne under nævnsmøderne vil være de samme uanset en eventuel reduktion af antallet af nævnsmedlemmer. Ved en reduktion af antallet af nævnsmedlemmer vil der således alene spares den tid, som medgår til det enkelte medlems udspørgen af ansøgeren samt medlemmets votering i sagen.

Som det fremgår nedenfor af afsnit 2.5., er der ikke enighed i udvalget om, hvorvidt man ved en reduktion af antallet af nævnsmedlemmer til 3 vil kunne behandle flere sager på hvert nævnsmøde.

Om fordelene ved en reduktion af antallet af nævnsmedlemmer til 5 henvises til afsnit 2.5.3.

2.5. Udvalgets overvejelser.

Udvalget er i henhold til kommissoriet anmodet om at overveje Flygtningenævnets sammensætning. Det er i kommissoriet specifikt anført, at udvalget herunder bør vurdere, om den nuværende sammensætning er hensigtsmæssig bl.a. med hensyn til at sikre nævnets uafhængighed.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 2.3. kan det konstateres, at Scigsbehandlingstiden i Flygtningenævnet i 1993 har været stigende, og at der i nævnet er oparbejdet en ikke ubetydelig sagspukkel. Dette har bevirket, at udvalget ikke alene har overvejet spørgsmålet, om der bør ske ændringer i nævnets nuværende sammensætning af hensyn til at sikre nævnets uafhængighed, men at udvalget nok så meget har koncentreret sine overvejelser om mulige effektiviseringer i forbindelse med en ændret sammensætning af nævnet.

Det centrale i udvalgets drøftelser har således været, om nævnet fortsat bør bestå af 7 medlemmer, eller om antallet af nævnsmedlemmer bør reduceres mere eller mindre markant.

Såfremt naivnets nuværende størrelse bevares, skal der desuden tages stilling til, hvem der skal erstatte Socialministeriets repræsentant, jf. indledningen til dette kapitel.

Vedrørende en eventuel reduktion i antallet af nævnsmedlemmer har udvalget særligt drøftet følgende muligheder:

- antallet af nævnsmedlemmer reduceres til 6.

Det skal vedrørende stk. 5 bemærkes, at et flertal i udvalget tillige har foreslået, at § 53, stk. 5, sidste pkt., ændres, således at der indføres en aldersgrænse. Der henvises heroin til afsnit 2.5.9.

Såfremt man vælger en person med kommunal baggrund, kan § 53, stk. 1, formuleres således:

"§ 53. Flygtningenævnet består af en formand og et af indenrigsministeren fastsat antal næstformænd og andre medlemmer. Ved nævnets behandling af en sag medvirker **der** foruden formanden eller en af næstformændene 6 medlemmer, heraf 1 medlem udpeget af indenrigsministeren, 2 medlemmer beskikket efter indstilling fra henholdsvis udenrigsministeren og Advokatrådet, 2 medlemmer beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp og l medlem beskikket efter en fælles indstilling fra Kommunernes Landsforening samt Københavns og Frederiksberg Kommuner."

Stk. 5 får samme ordlyd som foreslået ovenfor, jf. tillige afsnit 2.5.9.

2.5.2. Reduktion af **Flygtningenævnet til 6 medlemmer.**

En mulig løsning i forbindelse med, at Socialministeriets repræsentant udtræder af Flygtningenævnet, kunne **være** at reducere antallet af nævnsmedlemmer til 6 personer - en formand og de 5 øvrige medlemmer, der deltager i nævnsbehandlingen i dag.

Ved et lige antal nævnsmedlemmer kan der opstå stemmelighed med hensyn til, om der skal meddeles ansøgeren **asyl.** En konstruktion **med** 6 nævnsmedlemmer forudsætter derfor, at der tages stilling til, hvorledes man **skal** forholde sig ved stemmelighed.

En mulighed ville være at lade formandens stemme være afgørende. En anden mulighed ville være at lade det for asylansøgeren gunstigste resultat være afgørende.

I relation til muligheden for at lade det for asylansøgeren gunstigste resultat være gældende bemærkes, at der allerede i dag i udlændingelovens § 56, stk. 2, 2. pkt., findes en regel herom. Reglen er dog uden praktisk betydning.

Flygtningenævnets formandskab har over for udvalget frarådet en ordning, hvorefter antallet af nævnsmedlemmer er lige, hvadenten ordningen suppleres med en regel om, at den fungerende formands stemme skal være udslagsgivende ved stemmelighed, eller en regel om, at det for asylansøgeren gunstigste resultat skal være afgørende.

Udvalget finder, at der bør lægges afgørende vægt på tilkendegivelsen fra nævnets formandskab. I øvrigt vil en reduktion af antallet af nævnsmedlemmer til 6 - som det fremgår af afsnit 2.4. - ikke kunne medføre nogen forøgelse af nævnets kapacitet.

Udvalget kan på denne baggrund ikke anbefale en ordning, hvorefter nævnet kommer til at bestå af 6 medlemmer.

2.5.3. Reduktion af Flygtningenævnet til 5 medlemmer.

En reduktion af nævnet til 5 medlemmer vil medføre en - omend mindre - tidsmæssig besparelse under nævnsmødet, idet der vil være 2 færre medlemmer, der skal votere og eventuelt udspørge ansøgeren. Tidsbesparelsen vil dog ikke være så mærkbar, at der vil kunne behandles flere end de 4 sager, der behandles under den nuværende ordning.

En reduktion til 5 medlemmer vil desuden medføre en vis rationalisering i papirgangen i Flygtningenævnets sekretariat.

Med 5 medlemmer i nævnet udtræder Socialministeriets medlem af nævnet. **Flere udvalgsmedlemmer har peget på, at det i så fald vil være naturligt, at det andet medlem, der glider ud, er det ene af de to medlemmer, der er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp.**

Dansk Flygtningehjælps repræsentant i udvalget (Arne Piel Christensen) har heroverfor anført, at det er vigtigt for flygtningehjælpen at bevare 2 medlemmer i nævnet. Om baggrunden herfor har Dansk Flygtningehjælp tilkendegivet, at man med kun et medlem ikke vil kunne optræde med den vægt i nævnet, som det efter flygtningehjælpens opfattelse var forudsat ved lovens tilblivelse. Efter flygtningehjælpens opfattelse vil en reduktion af dens repræsentation gøre nævnet mere sårbart over for kritik om, at nævnet ikke er en tilstrækkelig uafhængig instans i forhold til centraladministrationen. Flygtningehjælpen har endvidere anført, at man ikke vil kunne opretholde sin nuværende praksis, hvorefter der af flygtningehjælpen indstilles lige mange jurister og ikke-jurister til nævnet, idet der ved hvert nævnsmøde så vidt muligt møder en fra hver af de to kategorier. Denne praksis er efter flygtningehjælpens opfattelse en forudsætning for, at der kan sikres en tilstrækkelig udveksling mellem de humanitære holdninger med rod i folkelige og humanitære organisationer og asylretlige principper.

Det bemærkes, at Dansk Flygtningehjælp har det princip ikke at indstille ansatte som medlemmer af nævnet, men bl.a. at foreslå personer fra medlemsorganisationerne eller endnu bredere kredse i samfundet.

Det læge medlem fra Dansk Flygtningehjælp i et nævn får således i væsentlig grad styrket sit i udgangspunktet humanitært begrundede argument ved det nære samspil med det nævnsmedlem fra Dansk Flygtningehjælp, som har en juridisk uddannelse og argumentationsform. Det kan have stor betydning for den pågældende i en forsamling af nævnsmedlemmer, der i øvrigt næsten udelukkende består af personer med en juridisk baggrund. Det er navnlig en væsentlig styrke, hvor det bl.a. kan dreje sig om at fastholde principielle asylretlige standpunkter i et antal sager, uanset hvorledes de tidligere afgørelser er faldet ud ved voteringerne. I den situation kan ikke mindst læge medlemmer, som er uvante med deltagelse i kollektive domstolslignende organer, efterhånden føle sig under et væsentligt pres for at afstå fra dissens.

Det har efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse vist sig at være af stor betydning for forståelsen og opbakningen bag asylprocedurerne og de centrale asylretlige principper i brede folkelige kredse, at der i organisationerne, der samarbejder i flygtningehjælpen, kan foregå en dialog om problemstillingerne, der behandles i nævnet, og at den kan føres med udgangspunkt i såvel de mere juridiske som rene humanitære synspunkter. Det sikres netop ved den brede repræsentation i Flygtningenævnet af personer med forskelligt fagligt udgangspunkt, og hvoraf mange har deres rod i disse organisationer.

Derved opnås en samlet og langt mere realitetsbetonet holdning til asylspørgsmål, end det kendes blandt private humanitære organisationer og brede folkelige kredse i andre lande.

Udvalgsmedlemmerne **Arne Piel Christensen og Elsebeth Rasmussen** kan på denne baggrund **ikke** anbefale **en ordning, hvorefter antallet af nævnsmedlemmer reduceres til 5.**

Udvalgets øvrige medlemmer har anført, at det afgørende må være, at flygtningehjælpen fortsat vil være repræsenteret ved ét medlem i nævnet.

Den af flygtningehjælpen nævnte udveksling mellem lægfolk og jurister vil fortsat kunne finde sted, selv om flygtningehjælpens repræsentation i nævnet reduceres til ét medlem. Udvekslingen vil blot ikke kunne finde sted under de enkelte nævnsmøder men i det samarbejde, der finder sted mellem nævnsmedlemmerne i flygtningehjælpens regi.

En reduktion af flygtningehjælpens repræsentation vil heller ikke kunne antages at gøre Flygtningenævnet mere sårbart over for kritik om, at nævnet ikke er en tilstrækkelig uafhængig instans i forhold til centraladministrationen, idet der fortsat i nævnet vil være lige så mange medlemmer uden tilknytning til myndighederne som medlemmer udpeget efter indstilling fra myndigheder.

Flertallet har desuden anført, at der ifølge deres erfaringer ikke - således som det synes forudsat af flygtningehjælpen - er nogen forskel på, hvorledes flygtningehjælpens læge henholdsvis juridiske repræsentanter voterer i de enkelte sager, herunder hvilke momenter i sagerne de trækker frem.

Hertil kommer de ovenfor nævnte rationaliseringsmæssige fordele ved reduktion af antallet af medlemmer til 5.

En konsekvens af, at Flygtningenævnets medlemstal reduceres til 5, vil være, at koordinationsudvalgets medlemstal skal reduceres tilsvarende, jf. udlændingelovens § 53, stk. 2.

Ud fra det anførte kan **Per Sørensen, Ina Steincke,**

Claes Nilas, Hans-Viggo Jensen, Werner Willerslev-01-sen, Hans Michael Kofoed-Hansen **og Gitte Rubæk Pedersen gå ind for, at antallet** af **nævnsmedlemmer reduceres til** 5.

Nogle udvalgsmedlemmer går dog ind for en yderligere reduktion af nævnet til 3, jf. nedenfor i afsnit 2.5.4.

Den foreslåede reduktion til 5 medlemmer kræver, at udlændingelovens § 53, stk. 1, 2 og 5, ændres. Bestemmelserne vil herefter kunne affattes således:

"§ 53. Flygtningenævnet består af en formand og et af indenrigsministeren fastsat antal næstformænd og andre medlemmer. Ved nævnets behandling af en sag medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 4 medlemmer, hvoraf 1 medlem udpeges af indenrigsministeren, mens de 3 andre medlemmer beskikkes efter indstilling fra henholdsvis udenrigsministeren, Advokatrådet og Dansk Flygtningehjælp.

Stk. 2. Drøftelse af spørgsmål om almindelige retningslinier for nævnets arbejde m.v., herunder retningslinier for, hvilke grupper af sager der behandles efter bestemmelsen i stk. 3, sker i nævnets koordinationsudvalg, der sammensættes som nævnt i stk. 1 og så vidt muligt består af faste medlemmer.

Stk. 5. Formanden og næstformændene skal være dommere. Medlemmerne beskikkes af indenrigsministeren for en periode på 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted."

Det bemærkes, at et flertal i udvalget tillige har foreslået, at § 53, stk. 5, sidste pkt., ændres, således at der indføres en aldersgrænse. Der henvises herom til afsnit 2.5.9.

2.5.4. Reduktion af Flygtningenævnet til 3 medlemmer.

Udvalget har særskilt drøftet muligheden for at lade **udgangspunktet være, at Flygtningenævnet består af 3 medlemmer.**

Såfremt man vælger dette udgangspunkt, kunne en model være, at der ved nævnets behandling af en sag foruden formanden medvirker 2 medlemmer, heraf 1 efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp og 1 efter indstilling enten fra Indenrigsministeriet, Udenrigsministeriet eller Advokatrådet.

Uanset et sådant udgangspunkt bør sager af principiel karakter imidlertid fortsat behandles i et stort nævn. Dette kunne bestå af 5 medlemmer med den sammensætning, der fremgår af afsnit 2.5.3.

Sager kan være af principiel karakter, fordi de er de første af deres art og dermed vil skulle danne forbillede for nævnets stillingtagen til andre tilsvarende sager. Eller de kan være principielle, fordi der er kommet nye baggrundsoplysninger om forholdene på et givet område, som gør, at nævnet må overveje, om disse oplysninger giver anledning til en ændret vurdering af en bestemt type sager.

Det forhold, at der i en sag er troværdighedsproblemer, hvilket er meget ofte forekommende, skulle i givet fald ikke medføre, at sagen kan anses for at være af principiel karakter og derfor bør behandles i et stort nævn med 5 medlemmer.

Ligesom det er tilfældet i dag, skal der med denne model selvsagt være mulighed for at udsætte en sag, hvis der under nævnsmødet viser sig behov for eksempelvis at indhente supplerende oplysninger eller at efterprøve

ægtheden af et af ansøgeren under mødet fremlagt dokument. For at sikre nævnets effektivitet skulle der imidlertid i så fald ikke være mulighed for at henvise sager, der behandles i 3-mandsnævnet, til et større nævn.

Er en sag blevet udsat, og fremkommer der eksempelvis nye baggrundsoplysninger, der kan tale for, at en tidligere af nævnet fastlagt praksis bør ændres, bør spørgsmålet herom - ligesom det i praksis sker i dag - behandles i koordinationsudvalget. Koordinationsudvalget vil i konsekvens af dette forslag også skulle reduceres til 5 medlemmer, jf. § 53, stk. 2.

Koordinationsudvalget træffer endvidere beslutning om, hvorvidt der er behov for indhentelse af yderligere oplysninger vedrørende et bestemt spørgsmål, eller om en given sagstype må anses for at kunne afgøres i et nævnsmøde. I den forbindelse vil koordinationsudvalget naturligvis kunne beslutte, at bestemte sager skal behandles i det foreslåede 5-mandsnævn.

De udvalgsmedlemmer, der kan gå ind for en reduktion til 3 nævnsmedlemmer, (Claes Nilas, Hans-Viggo Jensen, Werner Willerslev-Olsen og Gitte Rubæk Pedersen) finder, at navnlig oplysningerne om de nuværende sagsbehandlingstider i Flygtningenævnet tilsiger, at man følger denne model for sagernes behandling i Flygtningenævnet. Efter disse medlemmers opfattelse er det såvel ud fra et administrativt som et retssikkerhedsmæssigt og menneskeligt synspunkt helt uacceptabelt, at den opbarbejdede sagspukkel i Flygtningenævnet under de nuværende forudsætninger først vil kunne være afviklet i løbet af 1 til 1 1/2 år. Tilstedeværelsen af den nævnte sagspukkel samt den i øvrigt stigende sagsbehandlingstid i nævnet viser, at nævnet i praksis virker som en flaskehals i den nuværende asylprocedure.

Flygtningenævnets nuværende sammensætning blev fastsat i 1983 på et tidspunkt, da de faktiske forhold var ganske anderledes. Flygtningenævnet forudsattes således i 1983 at kunne nøjes med at afholde ét nævnsmøde om måneden og at kunne klare sig med sekretariatsmæssig bistand fra 1 akademisk og 1 kontoruddannet sagsbehandler.

Efter disse medlemmers opfattelse er det påkrævet, at der nu etableres en ordning, der tager højde for det nuværende sagspres, og som varigt kan sikre en kortere sagsbehandlingstid i Flygtningenævnet.

Det er disse udvalgsmedlemmers opfattelse, at en reduktion af antallet af nævnsmedlemmer til 3 vil indebære, at der på det enkelte nævnsmøde vil kunne behandles 5 sager mod de nuværende 4. Mindre reduktioner i antallet af nævnsmedlemmer kan derimod ikke antages at have en sådan effekt.

Såfremt antallet af nævnsmedlemmer reduceres til 3, vil der således blive mulighed for en kapacitetsforøgelse på 25 %. Dette vil bl.a. betyde, at nævnet på årsbasis formentlig vil kunne behandle 1875 sager mod de nuværende skønnede ca. 1500. Dette vil i givet fald - alt andet lige - indebære en væsentlig forkortelse af nævnets sagsbehandlingstid, herunder navnlig en væsentligt hurtigere afvikling af den omtalte sagspukkel på 465 sager.

En reduktion af antallet af nævnsmedlemmer til 3 vil endvidere medføre en vis besparelse i nævnets driftsudgifter. Som følge heraf vil der være bedre mulighed for eventuelt at arbejde med et tredie nævnsmøde pr. dag. Der må dog i den forbindelse peges på, at der ved en udvidelse til 3 daglige nævnsmøder vil skulle rekrutteres et yderligere antal dommere til at lede møderne samt et yderligere antal sagsbehandlere til nævnets

Sekretariat. Det bemærkes i den forbindelse, at nævnets formandskab ved flere lejligheder har udtalt, at det er betænkeligt at udvide nævnet yderligere, idet det herved bliver vanskeligere at sikre den fornødne koordination af nævnets arbejde. Dette problem forøges for hver gang nævnet udvides.

Disse udvalgsmedlemmer ønsker at fremhæve, at det ikke kan antages - snarere tværtimod - at sagspresset mod Flygtningenævnet vil aftage i de konjnende år. Indrejsetallet for asylansøgere - ekskl. personer fra det tidligere Jugoslavien - steg således i 1992 og igen i 1993, og endvidere er der for øjeblikket i Direktoratet for Udlændinge et betydeligt antal verserende sager, som direktoratet bl.a. af ressourcemæssige grunde ikke har kunnet færdigbehandle. Disse må på kortere sigt forventes at resultere i en væsentligt forøget sagstilgang til Flygtningenævnet.

Det er disse medlemmers opfattelse, at en gennemførelse af forslaget vil være retssikkerhedsmæssigt forsvarlig. Der foreslås ingen ændringer i den måde, hvorpå sagerne oplyses og behandles under nævnsmødet. Asylansøgeren vil fortsat få beskikket en advokat og vil fortsat få adgang til personligt fremmøde i nævnet. I det foreslåede 3-mandsnævn vil der endvidere som beskrevet være repræsentanter for det læge og humanitære element via Dansk Flygtningehjælp, og den faglige ekspertise vil være sikret dels i kraft af formanden dels via repræsentanten fra enten Indenrigs- eller Udenrigsministeriet eller Advokatrådet. Hertil kommer, at retssikkerheden bør vurderes i lyset af den samlede asylsagsbehandling, herunder den del af sagsbehandlingen der varetages af politiet og Direktoratet for Udlændinge. Også i disse led er der indbygget væsentlige retssikkerhedsgarantier, som gør, at det ud fra en samlet vurdering er retssikkerhedsmæssigt forsvarligt at lade antallet af nævnsmedlemmer være 3 i de fleste sager.

Disse udvalgsmedlemmer finder endelig anledning til at pege på, at også ressourcemæssige betragtninger taler for en reduktion af antallet af nævnsmedlemmer. De har i den forbindelse peget på, at forslaget vil medføre en øget sagskapacitet i nævnet og en deraf følgende kortere samlet sagsbehandlingstid i asylsager. En sådan forkortelse vil reducere de betydelige omkostninger, der er forbundet med indkvartering, underhold m.v. af asylansøgere. Forslaget vil endelig medføre besparelser i nævnets driftsomkostninger til bl.a. medlemshonorarer, godtgørelse af medlemmers transportudgifter, kopiering m.v. Der må dog samtidig peges på, at en gennemførelse af forslaget vil kunne skabe behov for en øget ressourcetilførsel til nævnets sekretariat.

Den foreslåede reduktion kræver en ændring af udlændingelovens § 53, der vil kunne affattes således:

"§ 53. Flygtningenævnet består af en formand og et af indenrigsministeren fastsat antal næstformænd og andre medlemmer. Ved nævnets behandling af en sag medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 1 medlem, der er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, og 1 medlem, der enten er udpeget af indenrigsministeren eller er beskikket efter indstilling fra udenrigsministeren eller Advokatrådet.

Stk. 2. Ved nævnets behandling af en sag, der er af principiel karakter, medvirker foruden formanden eller en af næstformændene 4 medlemmer, hvoraf 1 medlem udpeges af indenrigsministeren, mens de 3 andre medlemmer beskikkes efter indstilling fra henholdsvis udenrigsministeren, Advokatrådet og Dansk Flygtningehjælp.

Stk. 3. Drøftelse af spørgsmål om almindelige retningslinier for nævnets arbejde m.v., herunder retningslinier for, hvilke grupper af sager der behandles efter be-

Stemmeisen i stk. 2, sker i nævnets koordinationsudvalg, der sammensættes som nævnt i stk. 2 og så vidt muligt består af faste medlemmer.

Stk. 4. Formanden og næstformændene skal være dommere. Medlemmerne beskikkes af indenrigsministeren for en periode på 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted."

Et udvalgsmedlem (Hans Michael Kofoed-Hansen) støtter hensigterne med ovennævnte forslag, men finder, at disse hensyn i stedet bør tilgodeses gennem de i afsnit 2.5.5. nævnte tiltag, herunder en videregående og **obligatorisk anvendelse af små nævn,** men kombineret med en visitationsordning. Sager, der ikke henlægges til små nævn, skal fortsat behandles i stort nævn.

De øvrige medlemmer af udvalget (Per Sørensen, Ina Steincke **og Elsebeth Rasmussen, der - i modsætning til de øvrige udvalgsmedlemmer - har erfaringer fra deltagelse i almindelige nævnsmøder, samt Arne Piel Christensen) kan ikke anbefale, at antallet af nævnsmedlemmer nedsættes til 3.**

Disse udvalgsmedlemmer fremhæver, at de talmæssige oplysninger, der fremgår af afsnit 2.3., ikke i sig selv tilsiger en så væsentlig reduktion i antallet af nævnsmedlemmer.

Flygtningenævnets sekretariat har kun med forsinkelser fået tilført de ekstra ressourcer, der blev resultatet af Folketingets drøftelser i sommeren 1992. Personalet var således ikke tilført ved begyndelsen af 1993. Derfor har det først været muligt at operere med dobbelte nævn fra den 1. oktober 1993, idet personalet skulle ansættes og oplæres inden kapacitetsudvidelsen. Sekretariatet har yderligere tilkendegivet, at der fra begyndelsen af oktober kvartal 1993 kan have været problemer med at fastholde sagerne på dagsordenen på grund

af den voldsomme kapacitetsudvidelse.

Når disse indkøringsproblemer for sekretariatet i 1993 tages i betragtning, finder disse medlemmer ikke, at oplysningerne om sagsmængden i sig selv giver tilstrækkeligt tungtvejende grunde til at reducere antallet af nævnsmedlemmer fra 7 til 3.

Udvalget har fået forelagt nogle lister over sager, der har måttet omberammes eller udsættes med kortere eller længere varsel. Tidspresset i forbindelse med færdiggørelsen af nærværende delbetænkning tillader ikke en nærmere undersøgelse af de forskellige udsættelsesgrunde eller en vurdering af, om de pågældende sager er endeligt ude af Flygtningenævnets regi med udsættelsesgrunden, om de eventuelt kun vender tilbage som skriftlige voteringer og derfor ikke påvirker den hævdede sagspukkel omkring mundtligt behandlede sager, eller om de skal behandles på et nyt mundtligt møde.

Disse udvalgsmedlemmer fremhæver imidlertid, at der er ca. 24 0 arbejdsdage i løbet af året, hvilket med 2 parallelle nævn og 4 nævnsmøder i hvert nævn skulle føre til, at der optimalt kunne behandles 1920 sager. Selv om sager undertiden må udsættes på grund af forfald med kort varsel hos ansøger, tolk eller advokat eller bliver stillet i bero på indhentelse af baggrundsoplysninger, er der ikke på overbevisende måde redegjort for, at der desuagtet kun kan behandles ca. 1500 sager om året. Det må dog herved forudsættes, at sekretariatet er kommet over problemerne med at skifte til et andet ressortministerium, at oplæring af personalet er bragt i faste rammer, og at der har været gennemført nogle principielle drøftelser af nævnets berammelsespolitik og kriterierne for at udsætte sagerne.

Det mindretal, der går ind for 3 nævnsmedlemmer, har ovenfor forudsat, at man ved at nedskære antallet af

nævnsmedlemmer til 3 skulle kunne skabe tidsmæssig mulighed for at beramme yderligere én sag på den pågældende dagsorden.

Disse udvalgsmedlemmer finder imidlertid, at der højst vil kunne blive tale om en ubetydelig besparelse pr. sag ved, at man ikke skal høre de sidste 4 nævnsmedlemmer votere. Der er næppe noget at spare under bevisførelsen. Stiller de menige nævnsmedlemmer ikke spørgsmål, vil det lægge større byrder på nævnsformanden, ligesom den tidskrævende fase med koncipering af begrundelsen, gennemgang af sekretærens protokollat samt udskrivning af hele kendelsen ikke forenkles ved at reducere nævnsmedlemmernes antal.

Under det nuværende system er der afsat 1 1/2 time til hver sag. Desuagtet er den normale arbejdstid i nævnet for en dag med 4 sager meget ofte mellem 8 og 8 1/2 time. Det er disse medlemmers opfattelse, at det på denne baggrund ikke er forsvarligt at udvide nævnets arbejdstid med yderligere en sag.

Hertil kommer, at hvad enten man er af den opfattelse, at nævnet fremover skal bestå af uændret 7 eller kun 5 medlemmer, må der ved en reduktion af nævnet til 3 medlemmer antages at ske en "kvalitetsforringelse", hvis der som det tredje og sidste medlem af nævnet kun deltager en repræsentant fra enten Indenrigsministeriet eller Udenrigsministeriet eller Advokatrådet. Ganske vist voterer hver enkelt nævnsmedlem efter sin egen overbevisning, men mere generelt kan der dog spores visse forskelle hos repræsentanterne fra de forskellige ministerier, både med hensyn til erfaring og holdninger. Hertil kommer, at advokater som et selvfølgeligt udgangspunkt har en anden baggrund og erfaring end embedsmændene.

Det må befrygtes, at det ud over de objektive forskelle, der i givet fald kan påvises, også for ansøgerne og deres advokater vil kunne komme til at virke tilfældigt, om det er den ene eller den anden sagkundskab, der - bortset fra formanden - er repræsenteret i det enkelte nævnsmøde.

Det bemærkes i denne forbindelse, at der ikke kan sættes lighedstegn mellem de forudsætninger, som henholdsvis dommeren og advokaten møder med som nævnsmedlem.

Der er i udvalgets 1. delbetænkning på side 47 redegjort for stemmeafgivningen ved henholdsvis stadfæstelser og asyl. Karakteristisk for statistikken har været, at over 80 % af stadfæstelserne har været enstemmige. Bag en sådan enstemmighed ligger undertiden, at et enkelt medlem har været i tvivl om sit votum og i første omgang har stemt for en opholdstilladelse, men er blevet overbevist af de øvrige nævnsmedlemmer og derfor har trukket sit særstandpunkt tilbage. Det må forudses, at denne høje grad af enstemmighed vil falde betragteligt, hvis nævnet reduceres til 3 medlemmer, idet den, der stemmer for opholdstilladelse, ikke på samme måde vil lade sig overbevise af synspunkter fremført af en enkelt ministerierepræsentant eller advokat og nævnsformanden. Respekten for en afgørelse, der ikke er enstemmig, men truffet med stemmerne 2-1, vil helt naturligt blive mindre, og det må forudses, at presset på efterbehandlingsfasen, der er beskrevet i delbetænkning 1, vil blive større, ligesom man kan befrygte, at der i den offentlige debat hyppigere vil komme pres mod de enkelte nævnsmedlemmer, særligt dommeren, for at have været med til at stadfæste et afslag.

Det må ligeledes befrygtes, at Flygtningenævnets autoritet vil blive afsvækket ved en så betydelig nedskæring af nævnsmedlemmer, som mindretallet har foreslået.

Hertil kommer den påregnede forøgelse af arbejdstiden på de enkelte nævns arbejdsdage med den følge, at også presset mod Indenrigsministeriet vil blive forøget med henblik på i praksis at forhindre effektuering af nævnets udsendelsesbeslutninger.

Endelig må et ikke uvæsentligt psykologisk forhold tages i betragtning. Hvis flygtningehjælpens repræsentanter i en række sager bliver stemt i mindretal på 2-1 afgørelser, kan det ikke afvises, at en del af disse medlemmer kan komme til at føle sig som gidsler for et system, der træffer nogle efter deres opfattelse urigtige afgørelser. Dette kan give problemer dels i medlemmernes almindelige virke i nævnet, dels på længere sigt med rekrutteringen til nævnet.

Udvalgsmedlem **Arne Piel Christensen** har i øvrigt ønsket at påpege, at det endnu ikke har været muligt at tilvejebringe en mere detaljeret statistik om sagsbehandlingstiderne i de forskellige led i asylproceduren. Han finder, at en sådan nuanceret statistik er nødvendig for at afgøre, med hvilke midler der skal sættes ind for at nedbringe sagsbehandlingstiden.

Arne Piel Christensen finder endvidere, at ændringer af mere indgribende art i asylproceduren, der i øvrigt stort set har fungeret hensigtsmæssigt under skiftende forhold, ikke bør anbefales, alene fordi der samlet set er tale om en for lang sagsbehandlingstid, når der ikke er etableret den fornødne viden om, hvorvidt de påtænkte ændringer netop vil rette sig mod de faser, hvor de egentlige flaskehalse i den samlede asylprocedure opstår. Der bør heller ikke foretages større ændringer, fordi der i en periode på grund af en række forhold er opstået en sagspukkel.

2.5.5. Behandling i lille nævn (3 medlemmer), hvis antallet af nævnsmedlemmer ikke generelt reduceres til 3.

Som påpeget i udvalgets første delbetænkning er det udvalgets opfattelse, at flere sager i Flygtningenævnet vil kunne behandles i små nævn og eventuelt på skriftligt grundlag, og udvalget finder grund til på ny at fremhæve denne mulighed, hvis antallet af nævnsmedlemmer ikke bliver reduceret til 3, jf. afsnit 2.5.4.

Ifølge udlændingelovens § 53, stk. 3, kan en sag, der ikke er af principiel karakter, behandles af formanden eller en af næstformændene, et af de medlemmer, der er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, og et af de medlemmer, der er udpeget af ministerierne.

Et nævnsmedlem, der er beskikket efter indstilling fra Advokatrådet, deltager således ikke i behandlingen af sager i små nævn.

Reglerne om, i hvilket omfang en klage over afslag på asyl kan behandles i et lille nævn, fremgår af § 53, stk. 3, nr. 1 og 4. Reglen om skriftlig behandling fremgår af § 56, stk. 1, sidste punktum.

I henhold til § 53, stk. 3, nr. 1, kan en klage over afslag på asyl i en sag, der ikke er af principiel karakter, behandles i et lille nævn, såfremt klagen må anses for åbenbart grundløs. Betingelsen om, at klagen skal kunne anses for åbenbart grundløs, går imidlertid 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.

I henhold til § 53, stk. 3, nr. 4, kan en klage over afslag på asyl i en sag, der ikke er af principiel karakter, endvidere behandles i et lille nævn, såfremt

forholdene i øvrigt taler for anvendelse af denne behandlingsform. I de sager, der har været berammet til behandling i et lille nævn, skete det tidligere ofte, at sagen under behandlingen i det lille nævn blev henvist til behandling i stort nævn i medfør af § 53, stk. 4. Dette har medført, at der i dag udvises stor tilbageholdenhed med at visitere sager til behandling i lil-1**e** nævn.

Bestemmelsen i § 53, stk. 3, om små nævn blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 574 af 19. december 1985.

Udvalget finder det naturligt, at sammensætningen af små nævn bliver ændret, således at også de nævnsmedlemmer, der er beskikket efter indstilling fra Advokatrådet, deltager i behandlingen i små nævn.

Udvalget foreslår derfor, at § 53, stk. 3, ændres i overensstemmelse hermed. § 53, stk. 3, 1. afsnit, vil herefter kunne formuleres således:

"Stk. 3. En sag, der ikke er af principiel karakter, kan behandles af formanden eller en af næstformændene, et af de medlemmer, der er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, og et af de medlemmer, der er udpeget af indenrigsministeren eller er beskikket efter indstilling fra enten udenrigsministeren eller Advokatrådet..."

Såfremt det store nævn kommer til at bestå af 7 medlemmer, skal der tages højde herfor ved udformningen af § 53, stk. 3.

Udvalget har derudover drøftet, om man kan pege på initiativer, som vil kurne modvirke til, at flere sager behandles i små nævn og eventuelt på skriftligt grundlag.

2.5.5.1. Visitationsordning.

Inden berammelsen af en sag må der tages stilling til, om den skal behandles i et stort eller lille nævn eller eventuelt på skriftligt grundlag. Denne funktion varetages i dag af nævnets sekretariat, .men som beskrevet har der udviklet sig den praksis, at næsten alle spontan- sager beramraes til mundtlig forhandling i et stort nævn.

Udvalget har særskilt drøftet, om man kunne pege på initiativer, som kunne medvirke til at sikre, at flere egnede sager blev berammet til behandling i små nævn eller eventuelt på skriftligt grundlag.

Udvalget kan i den forbindelse pege på, at en mulighed for at få dette til at fungere i praksis kunne være at lade nævnsformændene på skift fungere som visitatorer. Nævnsformændenes opgave ved en sådan visitationsordning skulle være - efter indstilling fra nævnets sekretariat - at gennemgå sagerne og henvise dem til behandling enten på skriftligt grundlag eller i små eller store nævn.

En sådan ordning, der med Flygtningenævnets koordinationsudvalgs tiltrædelse vil kunne gennemføres administrativt, ville medføre, at der konkret efter retningslinier udstukket af koordinationsudvalget blev taget stilling til den mest hensigtsmæssige behandlingsform for hver enkelt sag. Ordningen vil kunne fastlægges nærmere i nævnets forretningsorden.

Et flertal i udvalget (Per Sørensen, Ina Steincke, Claes Nilas, Hans-Viggo Jensen, Werner Willerslev-01-sen, Hans Michael Kofoed-Hansen og Gitte Rubæk Pedersen) kan - uanset hvilken ordning der kommer til at gælde med hensyn til Flygtningenævnets sammensætning - **anbefale, at der etableres en visitationsordning som**

beskrevet.

Efter flertallets opfattelse bør eksempelvis de fleste statusændringssager, hvor asylansøgeren ønsker konventionsstatus i henhold til udlændingelovens § 7, stk. 1, i stedet for de-facto status i medfør af § 7, stk. 2, kunne behandles i et lille nævn på skriftligt grundlag, **uden** at der beskikkes advokat for ansøgeren. Det samme gælder § 7, stk. 4,-sager (ansøgninger om asyl indgivet fra udlandet), hvor ansøgeren **ikke** har nogen nærmere tilknytning til Danmark i form af nære slægtninge. Denne behandlingsform er der mulighed for i henhold til udlændingelovens § 53, stk. 3, nr. 4, sammenholdt med § 55, stk. 1, og § 56, stk. 1, sidste punktum.

Endvidere bør sager, hvor ikke asylrelevante omstændigheder gøres gældende, uanset at der kan være troværdighedsproblemer i sagerne, samt § 7, stk. 4,-sager, hvor ansøgeren **har** en nærmere tilknytning til Danmark i form af nære slægtninge, kunne behandles i et lille nævn på skriftligt grundlag, uden at ansøgeren kommer til stede, men med beskikkelse af en advokat for ansøgeren. Denne behandlingsform kan ske i henhold til udlændingelovens § 53, stk. 3, nr. 4.

Et mindretal (Arne Piel Christensen), der kan tiltræde, at der etableres en visitationsordning, ønsker særligt at fremhæve, at det skal være koordinationsudvalget der - efter at et passende antal sager er afgjort i stort nævn, og praksis derved er lagt - fastsætter kriterier for de kategorier af sager, der kan behandles i små nævn. Selve visitationen af sager til disse kategorier forestås af nævnsformanden eller - for en given periode - af en af næstformændene. Koordinationsudvalget skal således i praksis tillægges et medansvar for, at sagsmængden kan afvikles hensigtsmæssigt og på betryggende vis.

Arne Piel Christensen er endvidere af den opfattelse, at en øget anvendelse af 3-mandsnævn baseret på en effektiv visitationsordning vil kunne medføre en vis rationalisering ved behandlingen af et større antal forholdsvis ensartede sager inden for samme nationalitet. Det kan ske i forbindelse med afvikling af en pukkel eller andre omstændigheder, der i en periode kræver en særlig foranstaltning. Der kan således f.eks. være tale om at beskikke samme advokat til flere sager samme dag eller indføre særlige ordninger for udskrivning af nævnets beslutninger med det formål at tilstræbe i en sådan situation at nå mere end de normale 4 sager.

Et andet mindretal (Elsebeth Rasmussen), der kan tilslutte sig det øvrige udvalgs ønske om, at flere egnede sager behandles mundtligt i små nævn, **finder det ikke uden betænkeligheder at lade nævns formændene på skift fungere som visitatorer,** idet det kan befrygtes at føre til en noget forskellig praksis.

Efter mindretallets opfattelse må forudsætningen i givet fald være, at det var muligt - enten i loven eller gennem enstemmige vedtagelser i koordinationsudvalget - at fastlægge helt præcise kriterier for, hvilke sager der er egnede til behandling i små nævn.

Betænkelighederne ved, at uegnede sager, måske som følge af et overset problem ved visitationen eller som følge af et betydeligt sagspres hos Flygtningenævnet, bliver visiteret til små mundtlige nævn, er der redegjort udførligt for under pkt. 2.5.4.

2.5.5.2. Præcisering i udlændingeloven af anvendelsesområdet for små nævn.

Udvalget har særskilt drøftet, om man som et supplement til den foreslåede visitationsordning med fordel kunne præcisere anvendelsesområdet for små nævn gennem en

ændring af udlændingelovens § 53, stk. 3.

Der er i udvalget enighed om, at der i lyset af den i nævnet udviklede praksis kan være behov for en præcisering. Der er imidlertid samtidig i udvalget enighed om, at det vil være forbundet med meget store vanskeligheder i lovgivningen nærmere at fastlægge, efter hvilke kriterier en sag kan visiteres til behandling i lille nævn.

Udvalget finder dog at kunne pege på, at sager, hvor Flygtningenævnets praksis ligger fast, bør kunne behandles i små nævn.

Efter Flygtningenævnets hidtidige praksis behandles stort set alle sager, herunder også sager der alene beror på en troværdighedsvurdering af klageren, i stort nævn. Denne type sager, der udgør en meget stor del af nævnets sagsmængde, indeholder ikke principielle asylretlige aspekter og er i sagens natur meget konkret begrundede og derfor ikke egnede til at danne præcedens for senere afgørelser.

Et flertal i udvalget (Per Sørensen, Claes Nilas, Hans-Viggo Jensen, Werner Willerslev-Olsen og Gitte Rubæk Pedersen) finder derfor ikke, at det - som praksis er nu - bør være udelukket at behandle denne kategori af sager i et lille nævn. En fastlæggelse heraf i loven forekommer dog ikke hensigtsmæssig.

Et mindretal (Ina Steincke og Hans Michael Kofoed-Hansen), der er enig med flertallet i, at det ikke bør være udelukket at behandle sager, som alene beror på en troværdighedsvurdering af asylansøgeren, i små nævn, **finder, at der i lovgivningen bør fastsættes kriterier for en obligatorisk anvendelse af lille nævn.**

Et andet mindretal (Elsebeth Rasmussen og Arne Piel

Christensen) er enig med flertallet i, at man ikke uden videre skal henvise sagerne til stort nævn, fordi der uforudset opstår troværdighedsproblemer, f.eks. ved at der af ansøgeren påberåbes et andet eller væsentligt udbygget asylmotiv efter direktoratets afgørelse.

På den anden side er det mindretallets opfattelse, at nævnet kan have særlig nytte af advokatmedlemmets sagkundskab i netop troværdighedssager, og at denne type sager i det hele taget som udgangspunkt og mest betryggende behandles i store nævn.

2.5.5.3. Afskaffelse af den praktiserede veeoret i små nævn.

Som omtalt ovenfor har det enkelte nævnsmedlem i et lille nævn ikke nogen veto-ret med hensyn til, om sagen skal afgøres i det lille nævn. Her gælder således hovedreglen i udlændingelovens § 56, stk. 2, 1. pkt., om, at Flygtningenævnets afgørelser træffes ved stemmeflerhed. Der har imidlertid udviklet sig den praksis i nævnet, at blot ét medlem af et lille nævn har ønsket sagen behandlet i et stort nævn, har man ikke afgjort sagen i det lille nævn. Sagen er i stedet i medfør af udlændingelovens § 53, stk. 4, blevet henvist til behandling i et stort nævn.

Såfremt man indfører en visitationsordning som foreslået ovenfor, **finder et flertal af udvalget (udvalget ned undtagelse af Elsebeth Rasmussen), at det vil være naturligt og forsvarligt at præcisere, at en sag, der er henvist til behandling i et lille nævn, også skal færdigbehandles dér. Man bør således ændre den etablerede praksis, hvorefter en sag henvises til behandling i et store nævn, hvis blot et af medlemmerne i det lille nævn fremsætter ønske herom.** Et ønske, som de to andre nævnsmedlemmer ikke - ifølge udlændingeloven - er forpligtet til at følge.

Et mindretal (Elsebeth Rasmussen) kan ikke tilslutte sig dette forslag. Om baggrunden herfor henviser mindretallet til det ovenfor i afsnit 2.5.5.1. anførte vedrørende en visitationsordning.

2.5.6. Beslutning om skriftlighed afgøres ved almindeligt stemmeflertal.

Efter bestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 1, sidste punktum, forudsætter skriftlig behandling af en sag, at der er enighed blandt de tre nævnsmedlemmer **om** denne behandlingsform. Uanset en visitationsordning som den beskrevne vil der derfor fortsat være mulighed for, at det enkelte nævnsmedlem i en sag, der behandles skriftligt, kan kræve, at asylansøgeren får lejlighed til mundtligt at forelægge sin sag.

Et flertal i udvalget (Per Sørensen, Ina Steincke, Claes Nilas, Hans-Viggo Jensen, Werner Willerslev-01-sen, Hans Michael Kofoed-Hansen og Gitte Rubæk Pedersen) finder, at bestemmelsen i § 56, stk. 1, 3. pkt., bør ændres, således at spørgsmålet, om en sag kan afgøres på skriftligt grundlag, afgøres ved almindelig stemmeflertal blandt nævnsmedlemmerne. Herved skabes der parallellitet til den ordning, der gælder ved behandlingen af sager i et lille nævn. Her har det enkelte nævnsmedlem ingen vetoret, jf. udlændingelovens § 56, stk. 2, 1. pkt.

En ordning som den nævnte kræver en ændring af udlændingelovens § 56, stk. 1, 3. pkt., og stk. 2, 1. pkt.

Ændringen kunne gennemføres ved at lade ordene "i **det** omfang, der er enighed herom" i § 56, stk. 1, 3. pkt., og ordene "jfr. dog stk. 1, 3. pkt." i § 56, stk. 2, 1. pkt., udgå.

§ 56, stk. 1 og 2, ville herefter have følgende ordlyd:

"Såfremt udlændingen eller den beskikkede advokat begærer det, har udlændingen ret til mundtligt at forelægge sin sag for nævnet. Nævnet bestemmer, om den øvrige behandling af sagen skal være mundtlig. Sager, der behandles efter § 53, stk. 3, kan behandles skriftligt.

Stk. 2. Nævnets afgørelser træffes ved stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed skal det resultat, som er gunstigst for den pågældende klager, være gældende. Afgørelsen skal ledsages af grunde."

Et mindretal (Elsebeth Rasmussen og Arne Piel Christensen) kan ikke gå ind for den foreslåede lovændring.

2.5.7. Afgørelse om asyl ved en nævnsformand **alene.**

Der forekommer undertiden sager, hvor det er helt oplagt, at der bør gives asyl, f.eks. fordi der efter Direktoratet for Udlændinges afslag er fremkommet nye oplysninger. I sådanne sager kan det forekomme unødigt ressourcekrævende og formalistisk, at sagen skal behandles i et stort eller lille nævn, hvilket efter omstændighederne involverer op til en halv snes mennesker.

Der er på den baggrund i udvalget enighed om, at den beskrevne visitationsordning bør suppleres med en ordning, hvorefter oplagte sager, hvor det for nævnet tilvejebragte materiale og nævnets praksis klart peger på, at der skal meddeles asyl, kan behandles af en nævnsformand alene efter indstilling fra nævnets sekretariat. Det vil i denne forbindelse være hensigtsmæssigt, at det er den samme nævnsformand> der tager stilling til alle de sager, hvor det af sekretariatet vurderes, at grundlaget for at meddele asyl oplagt er til

stede.

En ordning som den beskrevne vil være retssikkerheds-mæssigt fuldt forsvarlig, allerede fordi der efter en sådan ordning alene vil blive truffet begunstigende afgørelser. Såfremt en asylansøger efter en sådan ordning meddeles asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 2, (de facto-status), vil den pågældende kunne begære status-spørgsmålet afgjort af Flygtningenævnet.

Den foreslåede ordning vil ikke kunne gennemføres administrativt, men vil forudsætte en særskilt hjemmel i udlændingeloven. En lovregel herom kunne indsættes som et nyt stk. 5 i udlændingelovens § 53 og have følgende ordlyd:

"Stk. 5. Sager, hvor betingelserne for at opnå asyl åbenbart må anses for at være opfyldt, kan behandles af formanden eller en af næstformændene alene."

Stk. 5, som det er foreslået affattet ovenfor i afsnit 2.5.1. og 2.5.3., bliver herefter stk. 6.

2.5.8. Flygtningenævnets uafhængighed.

Efter udvalgets opfattelse må spørgsmålet om nævnets uafhængighed vurderes i relation til de afgørelser, der træffes.

Som nærmere beskrevet i udvalgets første delbetænkning, kapitel 6.2.4 (side 47), blev godt 80% af de sager, hvori der i 1992 blev givet afslag, afgjort enstemmigt. Kun i 4% af sagerne blev der givet afslag med stemmerne 4-3.

Det er udvalgets bestemte opfattelse, at det er et fortegnet billede, når det fra nogle sider har været fremført, at der skulle have været et afhængighedsproblem i

nævnet. I givet fald skulle noget sådant gælde i relation til de nævnsmedlemmer, der har repræsenteret henholdsvis Udenrigsministeriet, Socialministeriet og Indenrigsministeriet (tidligere Justitsministeriet).

De udvalgsmedlemmer, der har siddet eller aktuelt sidder i Flygtningenævnet, har samstemmende udtalt, at de ikke har erfaring for, at ministerierepræsentanternes votum i sagerne har været udtryk for andet end det enkelte medlems egen indstilling og vurdering af den foreliggende sag. Denne opfattelse støttes af en række udsagn fra andre tidligere og nuværende nævnsmedlemmer.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at Flygtningenævnets reelle uafhængighed ikke vil blive undermineret af nogen af de forslag til ændringer i Flygtningenævnets sammensætning, som der nærmere er redegjort for i afsnit 2.5.3 . til 2.5.4.

Et medlem af udvalget (Arne Piel Christensen) har dog anført, at det ikke kun er et spørgsmål om reel afhængighed/uafhængighed men også et anliggende om, hvordan det bliver opfattet hos en større offentlighed, specielt kredse med nære relationer til flygtninge og asylsøgende, samt hvorledes arbejdet foregår i relation til de politiske udtalelser, som fra forskellig side fremsættes om asylspørgsmålet.

2.5.9. Aldersgrænse for nævnsmedlemmerne.

I forbindelse med udvalgets overvejelser vedrørende Flygtningenævnets sammensætning har det været drøftet, om der som et særligt habilitetskrav til medlemmerne af nævnet bør gælde en øvre aldersgrænse for, hvilke personer der kan være medlem af nævnet.

For så vidt angår formanden og næstformændene for nævnet, der skal være dommere, jf. udlændingelovens § 53,

stk. 5, gælder der allerede i dag en aldersgrænse på 70 år. Dette hænger sammen med, at en dommer som tjenestemand i henhold til tjenestemandslovens § 29 skal fratræde ved udgangen af den måned, hvori vedkommende fylder 70 år.

For de øvrige medlemmer af nævnet er der ikke i lovgivningen fastsat tilsvarende regler, men det må antages, at Indenrigsministeriet i kraft af sin kompetence efter § 53, stk. 5, til at beskikke medlemmerne af nævnet administrativt vil kunne fastsætte en bindende aldersgrænse, såfremt den i øvrigt er sagligt begrundet. Ministeriet har imidlertid ikke hidtil benyttet sig af denne mulighed.

I stedet har Indenrigsministeriet i en skrivelse af 30. juli 1993 til de myndigheder og organisationer, der indstiller medlemmer til nævnet, henstillet, at der ikke indstilles personer, som på tidspunktet for beskikkelsen vil være fyldt 70 år.

En beskikkelse gælder efter § 53, stk. 5, for en periode på 4 år.

Under hensyn til karakteren af de afgørelser, der træffes i Flygtningenævnet, er der i udvalget enighed om, at der bør fastsættes en øvre aldersgrænse for nævnsmedlemmerne.

Et flertal i udvalget (udvalget med undtagelse af **Elsebeth Rasmussen)** finder **det naturligt, at aldersgrænsen fastsættes således, at den i videst muligt omfang svarer til den, der gælder for nævnets formand og næstformænd. Dette flertal kan derfor anbefale, at Indenrigsministeriet fremover fastlægger sin praksis for beskikkelse af medlemmer til nævnet således, at en persons beskikkelse udløber, når vedkommende fylder 70 år.** Flertallet finder i den forbindelse ikke, at det bør

være udelukket at beskikke for en kortere periode end 4 år. Hvis et nævnsmedlem eksempelvis ønskes genbeskikket på et tidspunkt, da den pågældende er fyldt 68 år, bør der være mulighed herfor, indtil nævnsmedlemmet fylder 70 år.

Dette kan ske ved i § 53, stk. 5, som dette stykke er foreslået formuleret i afsnit 2.5.1. og 2.5.3. (stk. 4 i afsnit 2.5.4.) at indføje, at en beskikkelse gælder for højst 4 år.

§ 53, stk. 5, vil herefter have følgende ordlyd:

"Formanden og næstformanden skal være dommere. Medlemmerne beskikkes af indenrigsministeren for en periode på højst 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted."

Det bemærkes, at denne ordning ikke bør hindre, at der kan foretages ad hoc beskikkelse af et tidligere nævnsmedlem, der er fyldt 70 år, eksempelvis i forbindelse med behandlingen af en genoptagelsesbegæring.

Et mindretal i udvalget (Elsebeth Rasmussen), der er enig i, at der bør fastsættes en aldersgrænse for medlemmer af nævnet, finder, at aldersgrænsen bør fastsættes således, at beskikkelse af et medlem for en normal beskikkelsesperiode, skal kunne ske, indtil den pågældende er fyldt 70 år, selv om beskikkelsesperioden dermed kommer til at fortsætte ud over det fyldte 70. år.

Kapitel 3.

Flygtningenævnets behandling af ansøgninger om genoptagelse.

3.1. Indledning.

Når en sag er afgjort i Flygtningenævnet, og afgørelsen er meddelt asylansøgeren, er sagen afsluttet for nævnet. Som anført i udvalgets 1. delbetænkning modtager nævnet imidlertid et stigende antal genoptagelsesbegæringer fra asylansøgere, som er meddelt afslag i Flygtningenævnet.

Udvalget drøftede i sin 1. delbetænkning kortfattet Flygtningenævnets behandling af genoptagelsesbegæringer, herunder om 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. Udvalget udskød imidlertid den endelige stillingtagen hertil.

3.2. Den nuværende ordning.

I henhold til § 12 i Flygtningenævnets forretningsorden træffer det nævn, der har afgjort en sag, afgørelse af spørgsmål om genoptagelse. Dog kan nævnets koordinationsudvalg 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.

Formanden for et møde kan også uden at forelægge sagen for de øvrige nævnsmedlemmer egenhændigt beslutte at imødekomme begæringen, dvs. beslutte genoptagelse, såfremt vedkommende skønner, at der er grundlag herfor. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis der fremkommer nye dokumenter, f.eks. en arrestordre, om hvis ægthed der ikke kan være tvivl.

Genoptagelsebegæringen tillige med udkast til svar herpå forelægges skriftligt - i hastende tilfælde telefonisk - af nævnets sekretariat for den, der har fungeret som formand ved det pågældende møde.

Finder den pågældende formand, at nye oplysninger i sagen kræver en nærmere vurdering, f.eks. i tilfælde hvor en genoptagelsesbegæring støttes på nye baggrundsoplysninger eller på nye oplysninger af faktisk karakter om ansøgerens forhold ved eventuel hjemvenden, kan vedkommende formand beslutte, at sagen skal forelægges de øvrige medlemmer af nævnet, der har deltaget i sagens behandling. På grundlag af disse medlemmers skriftlige votering træffes der herefter afgørelse om spørgsmålet.

Der kan være grund til at bemærke, at en beslutning om genoptagelse ikke er ensbetydende med, at den tidligere afgørelse vil blive ændret til asyl. Under voteringen om genoptagelsesspørgsmålet kan det enkelte medlem dog straks votere for asyl.

3.3. Statistik.

En opgørelse foretaget af Flygtningenævnets sekretariat viser, at Flygtningenævnet i perioden 1. juli - 31. december 1992 stadfæstede i alt 228 afgørelser, hvor der

blev givet afslag på asyl til personer, der er indrejst til Danmark. I 72 af sagerne - svarende til *ca.* 32 % - er der pr. 19. januar 1994 indkommet en eller flere anmodninger om genoptagelse af asylsagen. I de 72 sager er der indtil nu fremsat i alt 107 genoptagelsesanmodninger.

Antallet af genoptagelsesbegæringer fordeler sig således:

Sager med 1 genoptagelsesanmodning:	53
Sager med 2 genoptagelsesanmodninger:	12
Sager med 3 genoptagelsesanmodninger:	6
Sager med 4 genoptagelsesanmodninger:	3

Behandlingen af 5 af disse genoptagelsesanmodninger er endnu ikke afsluttet, 3 af sagerne er afsluttet ved, at ansøgeren har frafaldet genoptagelsesanmodningen og er udrejst, og i 2 af sagerne er genoptagelsesanmodningen blevet imødekommet. Af disse 2 sager er der i den ene sag givet asyl, mens der i den anden på ny er sket stadfæstelse. I de øvrige sager er genoptagelsesanmodningerne blevet afslået, nogle dog først efter at de har været til skriftlig votering blandt nævnsmedlemmerne i det nævn, hvor afslaget oprindeligt blev stadfæstet.

Med hensyn til sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet i forbindelse med behandlingen af de indgivne genoptagelsesbegæringer bemærkes, at der i næsten 2/3 af sagerne kunne træffes afgørelse inden for 2 måneder. På grund af muligheden for at indgive flere genoptagelsesanmodninger, klage til Folketingets Ombudsmand og/eller søge humanitær opholdstilladelse i Indenrigsministeriet har de enkelte sager imidlertid kunnet trække betyde-

ligt længere ud.

Det bemærkes, at udvalget i sin første delbetænkning indgående har behandlet spørgsmålet om genoptagelsesanmodningers indvirkning på den samlede sagsbehandlingstid i asylsager.

3.4. Udvalgets overvejelser.

Udvalget har drøftet, om der til behandlingen af indkomne genoptagelsesbegæringer i Flygtningenævnet burde etableres et fast genoptagelsesnævn eller -udvalg. Udvalget har herunder overvejet, hvorledes et sådant nævn eller udvalg i givet fald skulle sammensættes.

Genoptagelsesudvalget kunne i givet fald bestå af 3 personer sammensat efter modellen for et lille nævn, dvs. med en af nævnets formænd, et af de myndighedsudpegede medlemmer og et medlem fra Dansk Flygtningehjælp. Udvalget kunne enten bestå af faste medlemmer, der udpeges for et halvt eller for et helt år, eller bestå af faste menige medlemmer med skiftende formænd.

Genoptagelsesudvalgets kompetence skulle i givet fald være løbende at tage stilling til, om en genoptagelsesbegæring skal afslås eller imødekommes. I sidstnævnte tilfælde skulle sagen henvises til fornyet behandling i det nævn, der oprindeligt behandlede sagen.

Et betydeligt flertal i udvalget finder, at den nuværende ordning er fuldt betryggende og fungerer tilfredsstillende. Efter flertallets opfattelse vil en ordning med et særligt genoptagelsesudvalg virke omstændelig og indebære en risiko for, at et sådant udvalg kommer til at fungere som en form for overinstans i forhold til det nævn, der har truffet den oprindelige afgørelse.

Flertallet har endvidere peget på, at den værdi, som ligger i den pågældende nævnsformands særlige kendskab til sagen, vil gå tabt, medmindre formanden for genoptagelsesudvalget tilfældigvis måtte være den samme, som oprindeligt ledede det nævnsmøde, hvor sagen blev afgjort.

I en del tilfælde er der behov for, at der meget hurtigt kan tages stilling til en begæring om genoptagelse. Dette gælder navnlig i de tilfælde, hvor ansøgningen indgives på et meget sent tidspunkt i forhold til asylansøgerens udrejsefrist. Etableringen af et genoptagelsesudvalg vil efter flertallets vurdering virke forsinkende i forhold til den i dag gældende praksis.

På den baggrund finder **flertallet i udvalget** ikke, at en ordning med et særligt genoptagelsesudvalg vil være hensigtsmæssig og **kan ikke anbefale den.**

Ét medlem af udvalget, Arne Piel Christensen, finder, at oprettelsen af et sådant udvalg vil føre til en mere ensartet og gennemskuelig praksis vedrørende nævnets behandling af genoptagelsesbegæringer. Efter Arne Piel Christensens opfattelse vil ordningen antagelig også medføre, at flere genoptagelsesanmodninger umiddelbart kan afvises gennem udvikling af kriterier, der har bred støtte i nævnet. Det er endvidere Arne Piel Christensens opfattelse, at ordningen vil medføre en mere systematisk ekspedition og en mere koncentreret behandling af disse sager.

Arne Piel Christensen kan på denne baggrund anbefale, at der indføres en sådan ordning.

Et andet medlem af udvalget, Elsebeth Rasmussen, udtaler:

Udvalgets drøftelser vedrørende spørgsmålet om et sær-

ligt genoptagelsesudvalg har været under forudsætning af en stort set uændret sammensætning af Flygtningenævnet.

Såfremt der vedtages en ordning, hvorefter udgangspunktet er, at sagerne behandles af 3 nævnsmedlemmer, må der forudses en stigning i antallet af genoptagelsesbegæringer. I en sådan situation vil det være ønskeligt, at nævnets praksis med hensyn til betingelserne for genoptagelse koordineres, og det sker måske mest hensigtsmæssigt gennem et særligt genoptagelsesudvalg.

Kapitel 4.

Kompetencen til at træffe afgørelser efter udlændingelovens S 9. stk. *2.* nr. 2.

4.1. Indledning.

I udvalgets kommissorium er det anført, at udvalget bør overveje, om den nuværende ordning, hvorefter Indenrigsministeriet 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.

Nedenfor i pkt. 4.2. redegøres kort for baggrunden for bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, om humanitær opholdstilladelse. I pkt. 4.3. er Indenrigsministeriets nuværende praksis vedrørende bestemmelsen beskrevet, og i pkt. 4.4. beskrives nogle af de tilsvarende ordninger i andre europæiske lande. Endelig er udvalgets overvejelser og anbefalinger beskrevet i pkt. 4.5.

4.2. Den historiske baggrund for bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. *2,* nr. 2.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse, "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".

Bestemmelsen blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 232 af 6. juni 1985 efter forslag fra medlemmer af So-

cialdemokratiet, SF, Det radikale Venstre og VS. Den endelige lovtekst er identisk med det fremsatte lovforslag. I bemærkningerne til lovforslaget (L 201), som blev fremsat den 19. marts 1985, er bl.a. følgende anført:

"Det foreslås, at der i udlændingeloven indsættes en ny bestemmelse, som præciserer, at justitsministeren også har mulighed for i ganske særlige tilfælde at give opholdstilladelse til personer, som af Flygtningenævnet har fået afslag på opholdstilladelse efter reglerne om flygtninge.

Lovforslaget skal ses i sammenhæng med, at justitsministeren har indtaget det standpunkt, at han ikke har hjemmel til at meddele opholdstilladelse til personer, der af Flygtningenævnet har fået afslag på opholdstilladelse, medmindre der foreligger et andet grundlag."

Af bemærkningerne til forslaget fremgår det endvidere, at bestemmelsen kun kan anvendes, såfremt væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for det, at det vil have undtagelsens karakter, at justitsministeren giver opholdstilladelse til personer, som af Flygtningenævnet har fået afslag på deres ansøgning om asyl, og at Flygtningenævnets afgørelse af selve asylspørgsmålet er endelig.

Det er i bemærkningerne desuden anført, at der med bestemmelsens udtryk "væsentlige hensyn af humanitær karakter" især er henvist til de hensyn, som er opregnet i udlændingelovens § 26, og som skal tages i betragtning i forbindelse med afgørelser om udvisning eller inddragelse af en opholdstilladelse, det vil først og fremmest sige udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold. Det er i den forbindelse fremhævet, at den subjektive frygt, som en udlænding kan tænkes at nære over for tanken om hjemsendelse, kan indebære et sådant betydeligt nervepres for den pågældende, at dette kan tale for opholdstilladelse.

Endelig fremgår det, at reglen er tiltænkt et snævert

anvendelsesområde, og at det vil være af betydning for vurderingen, med hvilken styrke de enkelte hensyn foreligger, og ikke mindst om de foreligger i kombination.

4.3. Indenrigsministeriets praksis vedrørende meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Efter Indenrigsministeriets nugældende praksis meddeles der i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, opholdstilladelse til enlige kvinder og familier med mindre børn, som kommer fra et område, hvor der efter ministeriets oplysninger hersker krig eller krigslignende tilstande.

Endvidere meddeles der opholdstilladelse til enlige kvinder og familier med mindre børn fra områder, hvor der efter ministeriets oplysninger hersker ekstremt vanskelige levevilkår, f.eks. som følge af hungersnød eller som følge af andre helt uforudsigelige forhold.

Herudover meddeles der opholdstilladelse til personer med fysiske og psykiske sygdomme af meget alvorlig karakter, selv om den pågældende sygdom ikke kan anses for at være akut eller direkte livstruende. I den forbindelse indgår det i vurderingen, i hvilken udstrækning ansøgeren har mulighed for at modtage kvalificeret lægehjælp i hjemlandet.

I udvalgets 1. delbetænkning findes der i kapitel 7.5. en oversigt over antallet af afslag og tilladelser i medfør af § 9, stk. 2, nr. 2, for årene 1985 til 1992. Indenrigsministeriet har over for udvalget oplyst, at der i 1993 er meddelt 28 tilladelser og 259 afslag efter denne bestemmelse.

4.4. Adgangen til at meddele humanitær opholdstilladelse i visse andre europæiske lande.

Udvalget har indhentet oplysninger om mulige tilsvarende bestemmelser eller ordninger i de nordiske lande og i Tyskland, Storbritannien og Benelux-landene.

Det fremgår af oplysningerne, at der i alle de nævnte lande findes bestemmelser eller praksis, der åbner mulighed for at lade asylansøgere, der ikke opfylder betingelserne for at blive anerkendt som flygtninge, forblive i modtagerlandet af humanitære grunde. Det nærmere indhold af kriteriet "humanitære grunde" varierer. I nogle lande dækker kriteriet over stort set det samme som i Danmark. I andre lande omfattes også personer, som i Danmark ville være omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 2, (de facto flygtninge) eller af den særlige lovgivning om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

Der er endvidere variation mellem landene med hensyn til, hvilken status en udlænding får, såfremt vedkommende af humanitære grunde får lov til at opholde sig i modtagerlandet. I nogle lande meddeles de pågældende personer ligesom i Danmark en egentlig opholdstilladelse, mens de i andre lande formelt blot får deres udrejsefrist udsat. Endelig er der mellem landene forskel på, hvilke myndigheder der træffer de pågældende afgørelser, og i hvilket omfang disse myndigheders afgørelser kan påklages til andre instanser.

I det følgende beskrives kortfattet indholdet af de enkelte landes lovgivning eller praksis på dette område:

I **Norge** er det Utlendingsdirektoratet (UDI), som i første instans tager stilling til en asylansøgning. Såfremt ansøgningen afslås, tager UDI umiddelbart stil-

ling **til,** om opholdstilladelse i stedet Jean gives på humanitært grundlag, dvs., "når sterke menneskelige hensyn taler for det". Såfremt UDI meddeler opholdstilladelse på humanitært grundlag, kan asylansøgeren klage til Justisdepartementet over, at han ikke har fået asyl. Såfremt UDI har meddelt en asylansøger afslag såvel på asylansøgningen som på ansøgningen om humanitær opholdstilladelse, kan den pågældende klage til Justisdepartementet, som tager stilling til begge spørgsmål.

I **Sverige** er det i første instans Statens Invandrarverk, som træffer afgørelse om, hvorvidt en udlænding kan meddeles asyl. Statens Invandrarverk kan også give opholdstilladelse til en udlænding, når humanitære grunde tilsiger det. Invandrarverkets afgørelse kan påklages til Utlänningsnämnden. Det er ikke en betingelse for at tage stilling til en ansøgning om humanitær opholdstilladelse, at der forinden er givet endeligt afslag på en asylansøgning.

I **Finland** træffes afgørelse om asyl i 1. instans af Indenrigsministeriet med klageadgang til Asylnævnet.

Indenrigsministeriet har derudover to muligheder for at meddele opholdstilladelse til en udlænding. Efter den ene bestemmelse kan der gives tidsbegrænset opholdstilladelse, såfremt den pågældende har behov for beskyttelse, eller vægtige humanitære grunde eller andre særlige grunde taler for det. En sådan afgørelse kan ikke påklages.

Efter den anden bestemmelse kan der gives opholdstilladelse til en udlænding, som har fået afslag på sin ansøgning om asyl, men som på grund af behov for beskyttelse ikke kan anses for trygt at kunne vende tilbage til sit hjemland eller sit tidligere opholdsland. Indenrigsministeriets afgørelser herom kan påklages til Asylnævnet.

I Tyskland kan de øverste delstatsmyndigheder og Forbundsindenrigsministeriet af folkeretlige eller humanitære grunde eller til varetagelse af Tysklands politiske interesser bestemme, at tilbagesendelse af asylansøgere, som har fået endeligt afslag på deres asylansøgning, skal udsættes i op til 6 måneder. Der er således ikke tale om, at de pågældende udlændinge får opholdstilladelse, men derimod at de pågældendes ophold i en periode "tåles" (såkaldt "Duldung").

I **Holland** udfylder en asylansøger kort tid efter indgivelse af asylansøgning en såkaldt "kombinationsformular", hvori alle ansøgningskategorier er anført, dvs. asyl, humanitær opholdstilladelse, familiesammenføring m.v. Ved bedømmelsen af ansøgningen tages kun stilling til én kategori. Resten vil ikke blive bedømt. Det er i alle tilfælde Justitsministeriet, som tager stilling til ansøgningerne. Justitsministeriet tager så vidt muligt inden for 30 dage stilling til, om en asylansøger kan forventes at få opholdstilladelse på ét af disse grundlag.

Såfremt den pågældende får afslag i første instans, træffes der i den forbindelse endvidere beslutning om, hvorvidt den pågældende skal udsendes, eller om der skal gives midlertidigt ophold på grund af forholdene i vedkommendes hjemland. Afgørelsen i første instans herom kan begæres genoptaget i Justitsministeriet, som ved behandlingen af genoptagelsesanmodningen skal inddrage en særlig rådgivningskomite. Går afgørelsen fortsat ansøgeren imod, kan sagen begæres forelagt et statsråd til bedømmelse. På ethvert stadie af sagen kan ansøgeren, såfremt der træffes afgørelse om udsendelse, indbringe dette spørgsmål særskilt for domstolene, der iværksætter en særlig hurtig procedure. Domstolens afgørelse herom kan appelleres til yderligere to retsinstanser.

Det bemærkes, at den hollandske udlændingelov med virkning fra den 1. januar 1994 er blevet ændret på væsentlige områder. Ændringerne indebærer bl.a. betydelige stramninger vedrørende asylproceduren, herunder vedrørende ansøgninger om humanitær opholdstilladelse.

Én af de gennemførte stramninger består i, at en udlænding, der ønsker at anmode om asyl i Holland, skal gøre dette straks efter, at vedkommende er ankommet til landet. I modsat fald behandles ansøgningen som altovervejende hovedregel ikke.

I Belgien findes der ikke formelt en bestemmelse, der svarer til den danske udlændingelovs § 9, stk. 2, nr. 2. Den belgiske udlændingelov indeholder imidlertid bestemmelser, der i praksis gør det muligt at meddele midlertidig opholdstilladelse af humanitære grunde. Afgørelsen herom træffes af Justitsministeriet med klageadgang bl.a. til et særligt appelnævn for asylansøgere. Det er en forudsætning for at meddele sådanne midlertidige opholdstilladelser, at der forinden er givet endeligt afslag på ansøgningen om asyl.

I **Storbritannien** er indenrigsministeren som en diskretionær beføjelse tillagt kompetencen til af humanitære grunde at meddele ekstraordinær opholdstilladelse ("Exceptional leave"). Der tages automatisk stilling til spørgsmålet, når det står klart, at den pågældende asylansøger ikke opfylder betingelserne for at blive anerkendt som flygtning.

Ekstraordinær opholdstilladelse gives normalt i første omgang for en 12 måneders periode men med mulighed for forlængelse. En person, der får sin asylansøgning afvist, men som meddeles ekstraordinær opholdstilladelse, kan ikke påklage afgørelsen om asylspørgsmålet. Den pågældende kan dog inden for gyldighedsperioden af den

ekstraordinære opholdstilladelse på ny indgive ansøgning om asyl.

4.5. Udvalgets overvejelser.

Afgørelse om asyl træffes i henhold til udlændingelovens § 46 i første instans af Direktoratet for Udlændinge. Direktoratets afgørelser kan påklages til Flygtningenævnet, medmindre asylansøgningen anses for åbenbart grundløs, jf. § 53 a, stk. 1 og 3.

I henhold til udlændingelovens § 46 a er det indenrigsministeren, der træffer afgørelse om humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2. Det er en forudsætning for at give humanitær opholdstilladelse, at der er givet endeligt afslag på ansøgerens asylansøgning. I udvalgets 1. delbetænkning er der i kapitel 7 nærmere redegjort for sagsbehandlingen i forbindelse med ansøgninger om humanitær opholdstilladelse, ligesom der er oplysninger om sagsbehandlingstiden i disse sager.

Det er udvalgets vurdering, at der - i et vist omfang og i hvert fald på kort sigt - vil kunne opnås en vis effektiviseringsgevinst ved at overføre indenrigsministerens kompetence til Flygtningenævnet. Ved en overførsel vil antallet af myndigheder, der er involveret i asylsagsbehandlingen, blive reduceret, hvilket i sig selv må antages at føre til en afkortning af den samlede sagsbehandlingstid. En ordning kunne eventuelt udformes som i flere af de andre europæiske lande, således at Flygtningenævnet i umiddelbar forlængelse af afgørelsen om asyl også skulle træffe afgørelse om humanitær opholdstilladelse.

Efter udvalgets opfattelse er der imidlertid en række forhold, der taler imod en sådan ordning.

Afgørelsen af, om der kan meddeles en person asyl eller humanitær opholdstilladelse, hviler på to principielt forskellige vurderinger og grundlag. Det afgørende i forbindelse med vurderingen af asylspørgsmålet er, om asylansøgeren ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer at blive udsat for forfølgelse. Ved vurderingen af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse lægges **der** afgørende vægt på ansøgerens mere personlige forhold, såsom alder, helbredstilstand og familiemæssige forhold samt efter omstændighederne på de generelle levevilkår i ansøgerens hjemland.

Der vil således også efter en eventuel overførsel af kompetencen til Flygtningenævnet skulle træffes to principielt forskellige afgørelser, som efter udvalgets opfattelse bør behandles særskilt.

Udvalget finder, at en afgørende indvending mod at overflytte kompetencen til Flygtningenævnet er, at der ved vurderingen af, om humanitær opholdstilladelse skal gives, er tale om en udpræget skønsmæssig afgørelse. Efter udvalgets opfattelse er Flygtningenævnet, der er et kollegialt domstolslignende organ, der fungerer i mange afdelinger, ikke velegnet til at træffe sådanne skønsmæssige afgørelser.

Hertil kommer, at en ordning som beskrevet vil indebære, at asylsager, der i henhold til den særlige åbenbart grundløs-procedure, jf. § 53 a, stk. 3, er endeligt afgjort af Direktoratet for Udlændinge, alligevel ville skulle forelægges for Flygtningenævnet. Det bemærkes herved, at det på baggrund af de nuværende erfaringer næppe kan antages, at Flygtningenævnet med sin kollegiale struktur vil være i stand til at behandle sådanne ansøgninger inden for de samme tidsmæssige rammer som Indenrigsministeriet.

Udvalget finder anledning til at pege på, at en over-

førsel af kompetencen fra indenrigsministeren til Flygtningenævnet vil medføre, at kompetencen flyttes fra et organ, der i enkeltsager fra tid til anden udsættes for politisk pres fra Folketinget, til et politisk uafhængigt organ. Det er udvalgets vurdering - bl.a. på baggrund af bestemmelsens ovenfor beskrevne forhistorie - at en overførsel af kompetencen til Flygtningenævnet i løbet af kortere tid nemt vil kunne resultere i et politisk krav om tilvejebringelse af en ny hjemmel under regeringens kompetence - en ny "sikkerhedsventil". Sker dette, vil der ikke blive tale om nogen forkortelse af den samlede sagsbehandlingstid i asylsager, men tværtimod om en forlængelse.

Udvalget kan på denne baggrund ikke anbefale, at kompetencen **til at træffe afgørelse om humanitær opholdstilladelse overflyttes til Flygtningenævnet.**

Kapitel 5.

Administrativ frihedsberøvelse af asylansøgere som led i asylsagsbehandlingen.

5.1. Indledning.

Spørgsmålet om administrativ frihedsberøvelse af asylansøgere som led i asylsagsbehandlingen var ikke oprindeligt omfattet af udvalgets kommissorium.

I en skrivelse af 12. august 1992 anmodede daværende justitsminister Hans Engell imidlertid på baggrund af en henvendelse fra Amnesty Internationals danske afdeling udvalget om tillige at inddrage dette spørgsmål. Udvalget blev særligt anmodet om at behandle spørgsmål vedrørende omfanget og varigheden af frihedsberøvelse af asylansøgere, vedrørende placeringen af frihedsberøvede asylansøgere, vedrørende effektivisering af de procedurer og sagsgange, som myndighederne anvender i forbindelse med identifikation af asylansøgere og vedrørende udarbejdelse af mere udførlige statistikker vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere.

5.2. Adgangen til at foretage administrativ frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36.

Udlændingelovens regler om, i hvilke tilfælde der kan ske administrativ frihedsberøvelse af udlændinge, findes i §§ 36 og 37. Der er tale om en administrativ frihedsberøvelse, som er undergivet domstolsprøvelse, og ikke om fængsling som følge af kriminalitet.

5.2.1. Frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 1.

I medfør af udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. **pkt.**, kan der under visse betingelser foretages administrativ frihedsberøvelse af en udlænding, som ikke har fast bopæl her i landet, for at sikre muligheden for afvisning eller udvisning af den pågældende. Denne bestemmelse anvendes i praksis primært til at frihedsberøve asylansøgere, som afventer Direktoratet for Udlændinges afgørelse om afvisning eller udvisning efter udlændingelovens § 48, stk. 2, eller som har modtaget endeligt afslag på en asylansøgning og en eventuel ansøgning om humanitær opholdstilladelse, og som derfor skal udsendes af landet.

§ 36, stk. 1, 2. **pkt.,** indeholder betingelserne for at foretage administrativ frihedsberøvelse af udlændinge med henblik på at sikre muligheden for udvisning, når udvisningen er begrundet i hensynet til statens sikkerhed. Indgrebet kan anvendes, selv om udlændingen har fast bopæl her i landet.

Administrativ frihedsberøvelse kan kun ske i tilfælde, hvor dette indgreb er nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse. Det er således en betingelse, at det ikke er muligt at sikre den pågældendes tilstedeværelse efter bestemmelserne i udlændingelovens § 34. Efter § 34 kan politiet under visse betingelser for at sikre udlændingens tilstedeværelse beslutte, at udlændingen skal deponere visse personlige papirer eller eventuelle værdigenstande hos politiet, at udlændingen skal tage ophold et bestemt sted, eller at udlændingen skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter (meldepligt). Muligheden for sikkerhedsstillelse ved deponering af værdigenstande anvendes i praksis ikke. Politiets anvendelse af muligheden for at pålægge en udlænding meldepligt er nærmere beskrevet i afsnit

5.6.

Afgørelse om iværksættelse af frihedsberøvelse træffes efter udlændingelovens § 48, stk. 1, jf. udlændingebekendtgørelsens § 40, stk. 2, af vedkommende politimester (politidirektøren) eller af rigspolitichefen.

Opretholdelse af frihedsberøvelse ud over 3 døgn kan kun ske i henhold til retskendelse, idet udlændinge efter udlændingelovens § 37 inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse skal fremstilles for retten, der tager stilling til spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse.

5.2.2. Frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 2.

Efter udlændingelovens § 36, stk. 2, 1. **pkt.,** kan der foretages administrativ frihedsberøvelse af udlændinge, der ikke efterkommer Direktoratet for Udlændinges bestemmelse om at tage ophold. Bestemmelsen anvendes kun i sjældne tilfælde.

Efter § 36, stk. 2, 2. **pkt.,** kan der ske administrativ frihedsberøvelse af udlændinge, der udebliver fra en afhøring ved politiet eller Direktoratet for Udlændinge-

Det tilstræbes i forbindelse med frihedsberøvelse efter denne bestemmelse at få udlændingen afhørt så hurtigt, at frihedsberøvelsen kun bliver af ganske kort varighed, og således at der kun i helt sjældne tilfælde bliver behov for fremstilling for retten.

Efter § 36, stk. 2, 3. **pkt.,** kan der ske administrativ frihedsberøvelse af udlændinge, der udviser voldelig eller truende adfærd over for personalet ved et asylcenter, og derved lægger hindringer i vejen for udfø-

reisen af disse personers hverv.

Udlændingelovens hjemmel til at frihedsberøve en udlænding i medfør af § 36, stk. 2, 3. pkt., der kun sjældent finder anvendelse, kan sammenlignes med reglerne om varetægtsfængsling i retsplejeloven, idet reglen omfatter en udlænding, der er voldelig og/eller truende, og som ved sin adfærd lægger hindringer i vejen for, at personalet på et asylcenter kan udføre de opgaver, der er forbundet med driften af centeret. Der kan således være tilfælde, hvor man i stedet anvender retsplejelovens § 762, idet forholdet er så groft, at der bør reageres strafferetligt over for udlændingen.

5.3. Praksis for frihedsberøvelse af asylansøgere efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., samt politiets procedurer og sagsgange med henblik på fastlæggelse af asylansøgeres identitet og rejserute.

Frihedsberøvelse af asylansøgere i medfør af udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., sker i en række forskellige situationer og med forskellige begrundelser, hvoraf hovedtilfældene gennemgås i det følgende.

5.3.1. Afvisning.

Når en udlænding retter henvendelse til politiet (paskontrollen) ved den danske grænse for at søge asyl eller indgiver ansøgning om asyl efter indrejsen til Danmark, skal politiet, der modtager asylansøgningen, straks forelægge den for Direktoratet for Udlændinge, der efter udlændingelovens § 48, stk. 2, har kompetencen til i denne situation at træffe afgørelse om at tillade udlændingens indrejse eller om at afvise eller udvise den pågældende.

Er asylansøgeren ikke i besiddelse af pas eller visum, og viser det sig, at pågældende er indrejst her i lan-

det fra et land, hvortil der kan ske tilbagesendelse uden risiko for forfølgelse af den i flygtningekonventionen af 28. juli 1951 nævnte karakter og uden risiko for videresendelse til et sådant land, vil der blive truffet afgørelse om afvisning og udsendelse til det pågældende land. Ønsker vedkommende efter udsendelsen fortsat at søge asyl i Danmark, må den pågældende indgive ansøgning herom gennem en dansk repræsentation i det land, hvortil vedkommende er afvist og udsendt, jf. herved udlændingelovens § 7, stk. 4.

Med henblik på at tilvejebringe et fyldestgørende grundlag for direktoratets afgørelse skal politiet fastlægge indrejsetid, -sted og -måde samt hvilket land, indrejse er sket fra, eventuelt suppleret med oplysninger om ophold/transit i dette land. Herudover skal oplysning om rejsedokument, identitet og mulig familiemæssig eller anden tilknytning til Danmark fastlægges.

Udover at danne grundlag for direktoratets vurdering af muligheden for afvisning/udvisning vil oplysningerne indgå i grundlaget for en eventuel asylsagsbehandling i Direktoratet for Udlændinge/Flygtningenævnet samt eventuelt i forbindelse med effektuering af en afgørelse om udsendelse efter afsluttet asylsagsbehandling.

Er asylansøgeren i besiddelse af den nødvendige rejselegitimation og på baggrund heraf kan indrejse og opholde sig lovligt i Danmark, træffer direktoratet beslutning om, at asylansøgeren kan opholde sig her i landet, medens asylansøgningen behandles.

Der er i denne situation ikke noget grundlag for administrativ frihedsberøvelse, og den pågældende transporteres til registrerings- og asylcentret i Sandholm med henblik på registrering og indkvartering.

Træffer Direktoratet for Udlændinge på baggrund af de foreliggende oplysninger afgørelse om afvisning/udvisning, vil der som altovervejende hovedregel blive truffet afgørelse om iværksættelse af administrativ frihedsberøvelse for at sikre udlændingens tilstedeværelse med henblik på effektueringen af direktoratets afgørelse.

I mange tilfælde vil politiet imidlertid ikke i forbindelse med den første undersøgelse kunne fastlægge udlændingens identitet eller rejserute, og Direktoratet for Udlændinge vil derfor ikke umiddelbart kunne træffe afgørelse.

Der vil i denne situation typisk blive truffet afgørelse om iværksættelse af administrativ frihedsberøvelse i medfør af udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., og det vil herefter være nødvendigt at iværksætte en egentlig efterforskning, der ofte er af ganske kompliceret og omfattende karakter.

Der er ofte tale om personer, der henvender sig til de danske myndigheder og søger om asyl efter at være indrejst illegalt, og ansøgningen om asyl fremsættes som oftest over for politivagten i Sandholm eller i en af landets politikredse efter nogen tids ophold i landet. Ikke sjældent søges der først om asyl i forbindelse med, at udlændingen kommer i kontakt med politiet i anden anledning.

De pågældende indrejser til Danmark ved illegal passage af grænsen uden for de autoriserede grænseovergangssteder eller indrejser gennem et autoriseret grænseovergangssted ved at forevise et falsk eller forfalsket rejsedokument.

Endvidere indrejser en del med fly til Danmark. Efter at have opholdt sig i en periode i transithallen i

Kastrup bortskaffer de rejsedokumenter og billet og henvender sig herefter til myndighederne, hvor de under opgivelse af en anden identitet end den, som er opført på flyselskabernes passagerlister, ansøger om asyl.

Endelig indrejser en del gennem et autoriseret grænseovergangssted ved forevisning af eget ægte pas, der efter indrejsen bortskaffes, hvorefter henvendelse til politiet sker inde i landet under anden identitet.

Som et led i efterforskningen foretages i alle tilfælde en visitation af den pågældende asylansøger, hvorunder fund af betydning for sagen tages i bevaring.

Det er politiets generelle erfaring, at asylansøgere ofte har sløret identitet og rejserute i en sådan grad, at politiet ikke umiddelbart ved visitationen og ikke uden en betydelig efterforskningsmæssig indsats kan fastlægge disse forhold. De oplysninger, som er afgivet af asylansøgeren, må verificeres, og de dokumenter m.v., som politiet eventuelt har fundet under visitationen, skal undersøges nærmere. Som oftest angives et indrejsetidspunkt og -sted samt en transportform, som der ikke findes dokumentation for ved billetter eller andet. En del personer opgiver en rejserute og indrejsemåde i Danmark, som det ikke er muligt at be- eller afkræfte gennem efterforskning. Særligt blandt asylansøgere fra Vestafrika (Gambia, Togo, Liberia, Nigeria m.v.) er det ikke sjældent forekommende, at det oplyses, at den pågældende fra hjemlandet er rejst til Danmark med et ukendt skib med ankomst til en ukendt havn.

Afhøring af asylansøgere, der oplyser at have benyttet en rejserute, der lader sig afkræfte ved henvendelse til transportselskaber (passagerlister) eller ved gennemførte gate-checks i lufthavnen, fører ofte til, at den pågældende vedholdende fastholder sin forklaring

trods klare uoverensstemmelser med faktiske forhold.

Det er politiets indtryk, at asylansøgere i denne situation ofte af en agent eller andre er instrueret om at give bestemte forklaringer om rejseruten og at fastholde denne, uanset hvad der måtte ske, for at undgå en afvisning til et sikkert land.

Udover afhøringer foretages efterforskning vedrørende eventuelle fund ved en visitation, ligesom asylansøgerens forklaring om muligt efterprøves. Ofte vil der, hvis ingen umiddelbare resultater opnås herved, via Interpol blive sendt forespørgsel til andre lande om, hvorvidt den pågældende er kendt dér.

I forbindelse hermed optages fingeraftryk, der sendes med forespørgselen. Endvidere foretages allerede på dette tidspunkt de nødvendige forhåndstilbagemeldinger til relevante nordiske lande og Tyskland med henvisning til Den nordiske Paskontroloverenskomst og den dansk/tyske grænseoverløberoverenskomst. Endelig fotograferes den pågældende.

Optagelse af fingeraftryk og personfotografering sker med hjemmel i udlændingelovens § 40, stk. 2, hvorefter dette kan ske, hvis det skønnes hensigtsmæssigt med henblik på identifikation af den pågældende.

Opnås der ikke gennem den beskrevne efterforskning et resultat i de første 3 x 24 timer, vurderer politiet, om den frihedsberøvede asylansøger i medfør af udlændingelovens § 37 skal fremstilles for retten med henblik på forlængelse af frihedsberøvelsen.

I denne vurdering indgår, hvilke spor efterforskningen har afdækket, idet fremstilling som udgangspunkt alene vil ske i de sager, hvor der er en god prognose for at opnå resultater i en overskuelig fremtid ved en fortsat

efterforskning.

Der lægges også i nogen grad vægt på udlændingens nationalitet og (u)troværdighed.

Som et eksempel kan nævnes, at Rigspolitiet i det seneste år - efter en omfattende analyse i efteråret 1992 af sager vedrørende frihedsberøvede (angivelige) somaliere - kun har frihedsberøvet og fremstillet forholdsmæssigt få somaliere, uanset at der i de fleste tilfælde er tale om uidentificerede personer, og at rejserute og færden ikke er fastlagt. Dette skyldes, at der i disse sager erfaringsmæssigt som oftest kun er få efterforskningsmæssige muligheder. Denne situation kan imidlertid ændre sig.

Ved vurderingen af, om fremstilling skal ske, indgår endelig andre personlige forhold, idet enlige kvinder/mænd med børn som udgangspunkt ikke fremstilles, men løslades. Der udvises tillige tilbageholdenhed med at fremstille ægtepar, især hvor én af ægtefællerne er identificeret. For så vidt angår asylansøgere under 18 år har Indenrigsministeriet bestemt, at frihedsberøvelse alene må finde sted, såfremt helt særlige forhold gør sig gældende. Rigspolitiet har ved rundskrivelse af 24. november 1993 orienteret politikredsene herom.

Er asylansøgeren alene frihedsberøvet som uidentificeret, og har Direktoratet for Udlændinge resolveret normalprocedure, det vil sige givet tilladelse til, at vedkommende kan opholde sig her i landet under behandlingen af asylansøgningen, vil den pågældende i de fleste tilfælde blive løsladt på dette tidspunkt. Dog bliver en del - koncentreret omkring vestafrikanske nationaliteter - på baggrund af en efterforskning med god prognose, fremstillet.

I andre tilfælde - koncentreret omkring østeuropæiske

statsborgere - vil fremstilling ske ud fra en forventning om, at Direktoratet for Udlændinge på kort tid vil kunne behandle den pågældendes ansøgning i åbenbart grundløs-proceduren uden klageadgang til Flygtningenævnet. Fremstillingen sker her med henblik på at kunne udsende den pågældende efter afslag.

Såfremt politiet finder, at asylansøgeren i medfør af udlændingelovens § 37 skal fremstilles i retten med henblik på fortsat frihedsberøvelse, vil retten beskikke en advokat for den pågældende. Under selve retsmødet vil der foruden den beskikkede advokat være en tolk til stede.

I Københavns Byrets afdeling for grundlovsforhør, hvor størstedelen af de frihedsberøvede asylansøgere hidtil er blevet fremstillet, indleder politiet - en repræsentant for Den centrale Politiafdeling (DCP) - med at redegøre for de oplysninger, der er i sagen, herunder asylansøgerens egne oplysninger. Herefter har den frihedsberøvede adgang til en drøftelse med sin beskikkede advokat i enrum. Dommeren anmoder den frihedsberøvede om at bekræfte/kommentere de af politiet forelagte oplysninger. Det skal understreges, at man ikke er inde på asylansøgerens asylmotiv eller selve asylsagen i øvrigt .

Dommeren eller eventuelt den beskikkede advokat vejleder asylansøgeren om de gældende regler. Herefter afsiges der kendelse i sagen.

Hvis retten finder, at der er grundlag for en forlængelse af frihedsberøvelsen, fastsættes en frist for frihedsberøvelsen på som regel 4 uger.

Efterforskningen tager herefter bredere fat. Efterforskning vedrørende visitationsfund vil fortsat pågå, og alt imens undersøges det - ofte ved en gennemgang af

visumskemaer (med foto) hos Direktoratet for Udlændinge - om asylansøgeren eventuelt under en anden identitet har søgt om indrejsetilladelse til Danmark, ligesom paskopier modtaget fra Kastrup Lufthavn gennemgås. Paskopierne er kopier af udvalgte grupper af indrejsende udlændinges pas, der har været forevist for paskontrollen ved indrejsen. Blandt de udvalgte nationaliteter findes alene sådanne, der giver anledning til særlige identifikations- og immigrationsmæssige problemer. Paskopien omfatter de sider i passet, som indeholder generalier, foto samt opholdstilladelse eller visum. Der vil også blive foretaget en gennemgang af de fra grænsekontrollen modtagne indrejsekort, der udfyldes af samtlige visumpligtige indrejsende.

Denne efterforskning har i en lang række tilfælde vist sig at være særdeles resultatgivende, idet oplysninger hentet herigennem har ført til en hurtig afslutning af efterforskningen.

Under efterforskningen foretages på ny afhøringer om identitet og rejserute, hvorunder det blandt andet søges klarlagt, om det er muligt at indhente identitetspapirer for den pågældende. Asylansøgeren vil blive afhørt om, hvor vedkommendes pas og andre ID-papirer befinder sig, og anmodet om, hvis ikke telefonisk henvendelse umiddelbart er mulig, at tilskrive familie eller andre, der kan indhente og/eller sende ID-papirer eller andet, der kan tjene til at fastlægge identiteten.

I nogle tilfælde vil identifikation også kunne ske ved at konstatere, om oplysninger om familieforhold indhentet fra pågældende selv og et familiemedlem er samstemmende. Under afhøringerne foreholdes vedkommende tillige resultaterne af den øvrige efterforskning.

Endelig foretages især for afrikanske asylansøgere ofte afhøring om almindelige forhold i det angivelige hjem-

land til efterprøvning af pågældendes påståede statsborgerskab.

Efterforskning på dette stadie har ikke mindst for vestafrikanske asylansøgere vist en række særlige træk, som erfaringsmæssigt optræder ofte.

Rigspolitiet har således over for udvalget oplyst, at der blandt asylansøgere i afvisningsposition - på trods af bestemmelsen i udlændingelovens § 40, stk. l, hvorefter udlændingen under strafansvar efter § 60, stk. 1, skal meddele de oplysninger, der er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse kan gives - er en udtalt manglende vilje til at medvirke til sagens oplysning. Ofte benægter den pågældende overhovedet at have fået udstedt ID-papirer, og den pågældende vil sjældent kunne oplyse om personer, hvorfra identitetsoplysninger kan indhentes.

Forklaringer vedrørende rejseruter fastholdes til trods for modstrid med faktiske forhold og andre efterforskningsresultater. Relativt ofte vil asylansøgeren også oplyse en ny identitet og så godt som altid nyt statsborgerskab i et asylproducerende land, hvorfra udlændinge efter almindelig praksis meddeles asyl, eller hvortil udsendelse ikke for tiden sker.

Særligt blandt de vestafrikanske asylansøgere sker der ofte identitetsskift - for tiden som oftest til Liberia-statsborgerskab - og der findes i denne gruppe eksempler på identitetsskift 3 gange under asylsagens behandling, idet en person ofte tillige skifter identitet efter at have fået afslag på sin asylansøgning.

Det bemærkes i den forbindelse, at identitetsskift især ses i sager behandlet i åbenbart grundløs-proceduren. Når udlændingen afhøres om det påståede hjemland, vil den pågældende - trods forehold af hans ringe viden om

sit land - som udgangspunkt fastholde sin forklaring.

I løbet af efterforskningen vil der fremkomme svar fra en række lande, hvortil Interpol-forespørgsler er rettet. Erfaringerne med forespørgsler gennem Interpol har vist, at svartiderne er meget forskellige fra land til land.

De nordiske lande vil i reglen give svar inden for nogle uger, medens Tyskland og andre vesteuropæiske lande vil have længere svartider, ofte op til 3 måneder og i enkelte tilfælde endnu længere.

Fra en lang række lande uden for Vesteuropa er det ikke i alle tilfælde, at man kan forvente at få svar overhovedet .

Bliver asylansøgeren gennem efterforskningen på en tilstrækkelig sikker måde identificeret, og rejseruten fastlagt, vil vedkommende efter at have fået forkyndt Direktoratet for Udlændinges afgørelse om, at den pågældende kan indrejse i landet og forblive her under asylsagsbehandlingen (normalprocedure), blive løsladt og indlogeret hos Dansk Røde Kors, Sandholm.

Har efterforskningen ikke efter forløbet af ca. 2 måneder ført til resultater med hensyn til rejserute, og kan disse ikke forventes at foreligge i nær fremtid, er det mellem Direktoratet for Udlændinge og Rigspolitiet aftalt, at politiet forelægger sagen på ny til afgørelse af spørgsmålet om ud- eller afvisning, idet Direktoratet for Udlændinge efter et sådant tidsrum har accepteret ikke at ville forvente, at politiet foretager yderligere undersøgelser.

Direktoratet for Udlændinge resolverer derfor i disse sager normalprocedure, der forkyndes for asylansøgeren. Er der på dette tidspunkt i sagen efterforskningsmæs-

sigt ikke udsigt til at få identificeret den pågældende, vil vedkommende i reglen blive løsladt og indlogeret hos Dansk Røde Kors.

Ifølge politiets erfaringer forsøger en lang række asylansøgere at trække sagen i langdrag gennem blandt andet identitetsskift, nægtelse af at blive afhørt og ved sprogskift til sprog eller dialekter, hvorom det vides, at politiet har begrænsede tolkeressourcer geografisk spredt i hele landet. Disse forsøg på at trainere sagen forekommer i særlig grad hos den førnævnte gruppe af vestafrikanere.

Det forekommer ikke sjældent, at det efter en fingeraftryksundersøgelse viser sig, at en person er kendt enten som kriminel eller som asylansøger f.eks. i Tyskland eller i et andet nordisk land. Det er derfor af afgørende betydning, at man har sikret vedkommendes tilstedeværelse, således at den pågældende i givet fald straks kan tilbagesendes til det aktuelle land, hvorved bemærkes, at der såvel i Den nordiske Paskontrolovereenskomst som i den dansk-tyske grænseoverløberoverenskomst er tidsfrister, som skal overholdes, for at en tilbagesendelse vil blive accepteret.

Endvidere er det hyppigt forekommende, at politiets efterforskning i frihedsberøvelsesperioden afdækker, at en asylansøger har en anden identitet og er fra et andet land end det, som den pågældende i første omgang oplyste til myndighederne.

Politiets efterforskning er i en del tilfælde ikke resultatgivende, således at det ikke med sikkerhed lykkes at foretage identifikation eller at fastlægge den til Danmark benyttede rejserute.

5.3.2. Frihedsberøvelse af **asylansøgere, der er meddelt tilladelse til at forblive i landet under behandlingen** af **deres ansøgning (normalprocedure)**.

I de tilfælde, hvor Direktoratet for Udlændinge har bestemt, at udlændingens asylansøgning skal behandles her i landet, indkvarteres den pågældende som hovedregel på et asylcenter i medfør af udlændingelovens § 42 a ved direktoratets foranstaltning.

Som beskrevet ovenfor er der dog situationer, hvor politiet skønner, at det fortsat er nødvendigt at underkaste asylansøgeren frihedsberøvelse for at sikre den pågældendes tilstedeværelse. Dette vil kunne være tilfældet i de situationer, hvor asylansøgeren fortsat er uidentificeret, hvor rejseruten endnu ikke kan anses for endeligt fastlagt, eller hvor det må antages, at ansøgningen om asyl efterfølgende udtages til hurtig behandling efter åbenbart grundløs-proceduren.

Når en sag af Direktoratet for Udlændinge er udtaget til behandling som åbenbart grundløs efter udlændingelovens § 53 a, stk. 3, men Dansk Flygtningehjælp finder det utilrådeligt at afskære muligheden for at indbringe afgørelsen for Flygtningenævnet, vil direktoratet meddele asylansøgeren et afslag med mulighed for påklage til Flygtningenævnet. Såfremt asylansøgeren påklager direktoratets afgørelse, og den pågældende har været underkastet administrativ frihedsberøvelse indtil det tidspunkt, da direktoratet traf afgørelse, og Flygtningenævnet har hasteberammet sagen, eller det sikkert antages, at Flygtningenævnet vil hasteberamme sagen, kan politiet endvidere ud fra en konkret vurdering træffe beslutning om, at asylansøgeren skal fremstilles i retten med henblik på, at vedkommende fortsat skal være underkastet frihedsberøvelse for at sikre den pågældendes tilstedeværelse ved en eventuel udsendelse af landet.

Denne situation er imidlertid yderst sjældent forekommende, og siden sommeren 1993 har kun én asylansøger været frihedsberøvet under behandlingen af sagen i Flygtningenævnet.

5.3.3. Frihedsberøvelse af asylansøgere i udsendelsesposition.

I gruppen af asylansøgere i udsendelsesposition findes såvel personer, der er afvist eller udvist efter udlændingelovens § 48, stk. 2, som personer, der har modtaget endeligt afslag på asylansøgningen og en eventuel ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

I de tilfælde, hvor asylansøgeren træffes i forbindelse med udrejsekontrol eller eftersøgning efter et endeligt afslag, bliver den pågældende som udgangspunkt frihedsberøvet, og sagen klargøres til udsendelse.

Såfremt asylansøgeren i forbindelse med forkyndelse af endeligt afslag tilkendegiver ikke at ville udrejse frivilligt, bliver den pågældende normalt også frihedsberøvet med henblik på udsendelse.

Effektueringen af udsendelsen vil i mange tilfælde kræve intensive forberedelser f.eks. i form af bestræbelser på at få udstedt rejselegitimation til vedkommende. En af de væsentligste hindringer herfor vil som regel være, at den pågældende modsætter sig at blive fremstillet for den diplomatiske repræsentation for det land, hvortil vedkommende skal udsendes, hvilket stort set altid kræves af repræsentationerne, når det drejer sig om udlændinge uden ID-papirer. Herudover kan hindringerne bestå i, at repræsentationen stiller uopfyldelige krav for at ville udstede rejselegitimation, eller i at repræsentationen ikke har kontor i Danmark,

men alene i et andet land, typisk Sverige eller Tyskland.

Er der på anden måde udstedt rejselegitimation af Den centrale Politiafdeling selv, f.eks. i form af laissez-passer, og forsøges udsendelse, vil det kunne ske, at man må returnere til Danmark på grund af afvisning af den pågældende i hjemlandet. I disse tilfælde vil pågældende også - afhængigt af omstændighederne - forblive frihedsberøvet.

Imidlertid sker det, at udsendelsesbestræbelserne må indstilles på grund af formelle, tekniske eller praktiske hindringer. I denne situation vil asylansøgeren som oftest blive løsladt og indlogeret på pensionat og samtidig få udbetalt et vist kostbeløb, indtil udsendelsen kan effektueres.

5.4. Anbringelse af **asylansøgere under frihedsberøvelsen.**

Anbringelsen af asylansøgere, der er frihedsberøvede, henhører under Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I 1989 blev der i Sandholm oprettet en særlig institution for frihedsberøvede asylansøgere, og størsteparten af de frihedsberøvede asylansøgere er siden blevet anbragt i institutionen. På grund af utilstrækkelig kapacitet har det imidlertid løbende været nødvendigt at anbringe asylansøgere i særlige afdelinger i Vestre Fængsel, hvor de har været adskilt fra kriminelle indsatte, ligesom der anbringes asylansøgere i provinskredsenes arresthuse. Anbringelse i arresthus vil typisk være af kortere varighed.

Den særlige institution for frihedsberøvede asylansøgere i Sandholm er i begyndelsen af 1994 blevet udvidet. Der er herved sket en fordobling af kapaciteten til 120

pladser. Samtidig etableres der en særlig modtagelsesafdeling med 30 pladser. Institutionen forventes på den baggrund i fremtiden at kunne rumme alle Den centrale Politiafdelings frihedsberøvede asylansøgere, således at det fremover ikke vil være nødvendigt at anlægge kapacitetsmæssigebetragtninger i forbindelse med afgørelsen af, hvorvidt frihedsberøvelse skal foranstaltes eller ej. Dette har man hidtil i vidt omfang været nødsaget til at lade indgå i vurderingen.

Rigspolitichefen har ved rundskrivelse af 15. december 1993 til politikredsene - efter drøftelse med Direktoratet for Kriminalforsorgen - nærmere fastlagt proceduren for anbringelse af frihedsberøvede asylansøgere i institutionen i Sandholm. Rundskrivelsen er optaget som bilag nr. 1 til betænkningen.

5.5. Statistik vedrørende frihedsberøvede asylansøgere.

Til brug for bedømmelse af frihedsberøvelsessituationen har Rigspolitiet indtil nu alene haft adgang til manuelt førte statistikker, der ikke har givet mulighed for samlet at overskue og vurdere effekten af de iværksatte frihedsberøvelser. Således har f.eks. oplysninger om varigheden af iværksatte frihedsberøvelser inden for de repræsenterede nationaliteter og frihedsberøvelseskategorier ikke været tilgængelige.

Rigspolitiet har vedrørende omfanget af foretagne frihedsberøvelser i forhold til antallet af spontane asylansøgere oplyst følgende:

År	Antal frihedsberøvelser ved fremstilling	Antal spontane asylansøgere
1989	649	4.588
1990	792	5.292
1991	903	4.609
1992	1.155	13.884
1993	955	14.453

De nævnte tal for frihedsberøvelser omfatter alene fremstillinger i Københavns Byret. Der foreligger ikke statistik, der belyser antallet af fremstillinger i andre retskredse. Rigspolitiet skønner, at 90 % af det samlede antal frihedsberøvede udlændinge er asylansøgere.

Det fremgår af tallene, at der siden 1991 er sket et forholdsmæssigt fald i antallet af frihedsberøvede udlændinge, der er fremstillet i retten, og således har været frihedsberøvet i mere end 3 døgn.

Det forholdsmæssigt meget store fald fra 1991 til 1992 skyldes hovedsageligt, at der i 1992 ud af et samlet antal asylansøgere på 13.884 i forhold til tidligere år lovligt indrejste et meget stort antal spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien i Danmark.

Om det numeriske og forholdsmæssige fald fra 1992 til 1993, hvor andelen af asylansøgere fra lande uden for det tidligere Jugoslavien er steget, har Rigspolitiet over for udvalget oplyst, at dette primært skyldes, at der i Den centrale Politiafdeling løbende er udfoldet bestræbelser på at analysere og derigennem målrette og effektivisere den efterforskning, der foregår i de sager, hvor der er iværksat frihedsberøvelse af asylansø-

gere. Et eksempel herpå er det i afsnit 5.3.1. nævnte analysearbejde i efteråret 1992 vedrørende somaliere.

Det skønnes, at gennemsnitligt ca. 2/3 af de frihedsberøvede asylansøgere løslades inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse.

En undersøgelse af frihedsberøvelsessituationen i perioden fra den 5. april 1993 til den 4. oktober 1993 gav følgende resultat:

Der var i perioden i alt 495 f rihedsberøvede (alle fremstillet i retten i medfør af udlændingelovens § 37) svarende til et gennemsnitligt belæg på 80 personer. Heraf udgjorde personer fra Vestafrika gennemsnitligt 47,5%.

I gennemsnit blev der ugentligt frihedsberøvet og løsladt 19 personer.

Frihedsberøvelsernes varighed fordelte sig som følger:

	Antal	**% andel**
a) mere end 3 mdr.	32	6,5%
b) ml. 2 og 3 mdr.	35	7,1%
c) ml. 1 og 2 mdr.	90	18,4%
d) under 1 md.	333	68,0%

Den længstvarende frihedsberøvelse udgjorde i alt 153 dage, medens den gennemsnitlige frihedsberøvelsesperiode var på 32 dage.

55 % af udlændingene var i forbindelse med frihedsberøvelsen i afvisningsposition, medens der i relation til 13 % var truffet beslutning om normalprocedure, dvs., at de pågældende havde fået tilladelse til at opholde

sig her i landet under behandlingen af deres asylsag. 14 % var i en udsendelsesposition efter afvisning eller endeligt afslag på ansøgning om asyl.

10 % af de frihedsberøvede var ikke asylansøgere.

Det bemærkes, at Rigspolitiet med henblik på i fremtiden at kunne udarbejde og anvende mere nuancerede, præcise og operative statistikker vedrørende frihedsberøvede udlændinge generelt over for Indenrigsministeriet har fremsat en lang række opdateringsønsker i forbindelse med anvendelsen af det nye Udlændingeregister.

Rigspolitiet har således bl.a. anmodet om, at det i Udlændingeregistret bliver muligt at opdatere og at udtrække oplysninger om:

- i medfør af hvilken bestemmelse i udlændingeloven (§ 35 eller § 36) en given frihedsberøvelse har fundet sted,

- i hvilken politikreds frihedsberøvelsen er sket,

- begrundelsen for en given frihedsberøvelse, herunder bl.a.

  a) om frihedsberøvelse er sket af en asylansøger i normalprocedure eller i afvisningsposition,

  b) om frihedsberøvelse er sket af en asylansøger, som ikke har overholdt et pålæg efter § 34 om at tage ophold et bestemt sted,

  c) om frihedsberøvelse er sket af en asylansøger, som er udeblevet fra afhøring,

  d) om frihedsberøvelsen er sket af en asylansøger i udsendelsesposition,

e) om frihedsberøvelsen er sket af en asylansøger, som har øvet vold eller fremsat trusler over for asylcenterpersonale m.v.

De ønskede opdateringer skal gøre det muligt at opgøre den tidsmæssige udstrækning af frihedsberøvelserne fordelt på asylansøgeres nationalitet og den angivne begrundelse for frihedsberøvelsen. Som det fremgår, vil de forbedrede statistiske muligheder i første omgang angå frihedsberøvede asylansøgere, men det er ønsket fra Rigspolitiets side, at det på længere sigt også bliver muligt at få statistik for frihedsberøvelse efter udlændingeloven af andre udlændinge end asylansøgere.

5.6. Politiets praksis med hensyn til at anvende muligheden for at pålægge en udlænding meldepligt efter udlændingelovens § 34, nr. 4.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 5.2.1. kan politiet i medfør af udlændingelovens § 34 foretage en række mindre indgribende foranstaltninger end frihedsberøvelse. Politiet kan herunder i henhold til § 34, nr. 4, bestemme, at en udlænding skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter.

Udvalget har ønsket at få belyst anvendelsen af meldepligt efter § 34, nr. 4, i praksis som et alternativ til frihedsberøvelse.

Rigspolitiet har i den anledning oplyst, at meldepligt pålagt i henhold til udlændingelovens § 34, nr. 4, i en årrække særligt har været anvendt over for asylansøgere, ofte i kombination med et pålæg til asylansøgeren efter § 34, nr. 3, om at tage ophold efter politiets nærmere bestemmelse, i reglen på et asylcenter eller hos herboende familie.

Meldepligt er en administrativt ressourcemæssig krævende opgave for politiet. Foruden den daglige ekspedition af de fremmødte udlændinge, søges det i tilfælde af udeblivelse oplyst, hvad der er baggrunden herfor. Har der ikke været tale om lovligt forfald, indskærpes meldepligten over for udlændingen de første - i reglen 3 - gange. Sker der herefter fortsat udeblivelse, kan det efter en konkret vurdering føre til en frihedsberøvelse og eventuelt fremstilling i retten med henblik på fortsat frihedsberøvelse. Såfremt asylansøgeren helt udebliver, bliver den pågældende efterlyst.

I tiden efter ændringen af udlændingeloven i oktober 1986, herunder af lovens § 48, stk. 2, var det politiets almindelige praksis at fastsætte daglig meldepligt for:

1) Asylansøgere, hvis rejserute til Danmark ikke kunne fastlægges. Foranstaltningen blev anvendt, selv om asylansøgerens identitet i større eller mindre grad var blevet konstateret.

2) Kvindelige asylansøgere med små børn.

3) Asylansøgere, om hvilke der var truffet afgørelse om udvisning eller afvisning, og som politiet gjorde bestræbelser på at udsende, herunder:

   a) ved forhandlinger med den diplomatiske repræsentation for eller andre kompetente myndigheder i det land, hvortil udsendelse skulle ske (ambassadeforhandlingssager), og

   b) ved forsøg på at forsyne asylansøgeren med rejselegitimation i form af fremskaffelse af identitetspapirer til brug herfor eller

ved fremstilling for hjemlandets diplomatiske repræsentation.

4) Uidentificerede asylansøgere, hvis sager var endeligt afgjort med afslag på asyl eller opholdstilladelse i Danmark, og hvis identitet det ikke var muligt at fastslå.

Formålet med meldepligten var at sikre asylansøgernes tilstedeværelse i Sandholmlejren, hvor alle asylansøgere på daværende tidspunkt var anbragt, således at de dagligt stod til rådighed for en eventuel politiafhøring.

Fra november 1987 revurderedes alle daglige meldepligter efter 3 uger, og medmindre særlige omstændigheder forelå, ændredes meldepligten almindeligvis til meldepligt 2 gange ugentligt, i reglen tirsdag og torsdag.

I takt med det stigende antal asylansøgere i de følgende år blev antallet af personer, som blev pålagt meldepligt, søgt begrænset på forskellig vis. Foruden de administrative og ressourcemæssige motiver hertil opstod der - især i 1992 - også praktiske problemer med meldepligtens anvendelse, idet det stadig større antal asylansøgere i Danmark nødvendiggjorde udflytning - også af asylansøgere med meldepligt - fra Sandholmlejren til asylcentre i hele landet. En af Rigspolitiet fastsat meldepligt skulle således i en række tilfælde administreres af det lokale politi.

I februar 1992 ændredes praksis således, at alle grupper af asylansøgere med meldepligt alene pålagdes meldepligt hver torsdag. Fra den 22. december 1992 har meldepligt alene været anvendt i ganske særlige tilfælde. Indtil dette tidspunkt var der løbende ca. 200 personer, der var pålagt meldepligt.

Det er politiets erfaring, at meldepligt ikke er et velegnet middel til at sikre tilstedeværelsen i tilfælde, hvor der er en reel risiko for, at den pågældende vil forsøge at holde sig skjult eller på anden måde unddrage sig samarbejdet med myndighederne. Meldepligt bruges derfor i praksis i dag ikke i denne situation. I dag anvendes meldepligt stort set kun over for personer, som har oversiddet en udrejsefrist, og hvor det ikke er muligt at udsende de pågældende, fordi de er uidentificerede. Der er således tale om en ganske begrænset anvendelse af meldepligten.

Rigspolitiet har over for udvalget oplyst, at ændringen af praksis, hvorefter meldepligt stort set ikke anvendes længere, ikke har ført til, at alle de, der tidligere blev pålagt meldepligt, nu frihedsberøves. Nogle bliver efter en konkret vurdering frihedsberøvet, medens andre - de fleste - i stedet enten bliver pålagt lempeligere foranstaltninger efter udlændingelovens § 34 eller slet ikke bliver pålagt foranstaltninger.

5.7. Udvalgets overvejelser.

Der er i udvalget enighed om, at der er behov for efter en konkret vurdering at kunne foretage administrativ frihedsberøvelse af asylansøgere i forskellige faser af asylsagsbehandlingen. Muligheden for frihedsberøvelse af f.eks. uidentificerede asylansøgere i den indledende fase tjener således til at fremme efterforskningen i sagerne og er dermed medvirkende til at effektivisere sagsbehandlingen og at afkorte sagsbehandlingstiden. Muligheden for at frihedsberøve asylansøgere, der ikke frivilligt ønsker at udrejse af landet efter endeligt afslag på asyl, tjener til at sikre de pågældendes tilstedeværelse med henblik på en hurtig effektuering af udsendelsen.

Udvalget har med tilfredshed noteret sig Rigspolitiets

oplysninger om, at man er meget opmærksom på, at frihedsberøvelsen i det enkelte tilfælde skal tjene det ønskede formål, og at man til stadighed bestræber sig på at begrænse såvel antallet af frihedsberøvelser som varigheden heraf til det absolut nødvendige.

Udvalget finder ikke anledning til at foreslå ændringer i den praksis, som politiet følger i disse sager.

Udvalget har endvidere noteret sig, at der nu er tilvejebragt kapacitetsmæssigt bedre modtageforhold for de frihedsberøvede asylansøgere i Sandholmlejren, således at man skulle kunne undgå at placere frihedsberøvede asylansøgere i Vestre Fængsel.

Udvalget kan i det hele tilslutte sig Rigspolitiets ønsker om en udbygning af statistikmaterialet til belysning af omfanget og karakteren af frihedsberøvelse af asylansøgere. Udvalget lægger i den forbindelse vægt på, at det ved brug af den opdatering, som politiet har fremsat ønske om i forbindelse med anvendelsen af Udlændingeregistret, vil blive muligt at tilvejebringe statistisk materiale over antallet og varigheden af beslutninger om frihedsberøvelse af asylansøgere samt over begrundelserne herfor.

Som beskrevet i udvalgets 1. delbetænkning vil udvalget drøfte, om en asylansøger ved indrejsen - inden der tages stilling til, om den pågældende skal afvises - bør have adgang til en samtale med Dansk Flygtningehjælp eller en anden organisation.

Dansk Flygtningehjælp har tillige rejst spørgsmålet, om flygtningehjælpen i alle tilfælde bør have adgang til en samtale med en frihedsberøvet asylansøger, samt spørgsmålet, om asylansøgeren bør gives ret til ukontrolleret brevveksling med Dansk Flygtningehjælp.

Det er Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at en sådan samtale eller anden form for kontakt med Dansk Flygtningehjælp i mange tilfælde vil kunne medvirke til fastlæggelse af identitet og andre spørgsmål af betydning for sagsbehandlingen.

Af tidsmæssige grunde har udvalget ikke kunnet nå at behandle disse spørgsmål, der derfor er henskudt til behandling i udvalgets 3. delbetænkning.

Foranlediget af en konkret sag har der i udvalget været rejst spørgsmål om, hvorvidt frihedsberøvelser, der iværksættes efter udlændingelovens § 36, stk. 2, 3. pkt. (voldelig eller truende adfærd over for personalet på et asylcenter), bør medføre, at der sker en afkortning af den frihedsstraf, som den frihedsberøvede eventuelt senere idømmes.

Efter straffelovens § 86 skal en idømt frihedsstraf afkortes med det antal dage, som den dømte eventuelt har været anholdt, varetægtsfængslet eller indlagt til mentalundersøgelse, såfremt frihedsberøvelsen eller indlæggelsen har varet mindst 24 timer. Dette gælder imidlertid ikke, såfremt frihedsberøvelsen har været iværksat i medfør af udlændingeloven.

Udvalget har ikke fundet, at dette spørgsmål er omfattet af udvalgets kommissorium. Udvalget har imidlertid over for Justitsministeriet peget på den nævnte problemstilling.

Kapitel 6,

Sammenfatning.

Udvalget har i denne 2. delbetænkning drøftet en række strukturelle spørgsmål i asylsagsbehandlingen samt forskellige spørgsmål vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere.

For så vidt angår **frihedsberøvelse af asylansøgere** har udvalget modtaget en udførlig redegørelse fra Rigspolitiet om omfanget af og begrundelsen for politiets anvendelse af dette indgreb. På baggrund af oplysningerne i denne redegørelse **har udvalget ikke** fundet **anledning til at fremsætte forslag** vedrørende dette spørgsmål. **Der** henvises herved til kapitel 5.

For så vidt angår de strukturelle spørgsmål har udvalget blandt andet overvejet, om det fortsat bør være Indenrigsministeriet, der har kompetencen til at træffe afgørelse om, hvorvidt en person skal meddeles **humanitær opholdstilladelse** i henhold til udlændingelovens 9, stk. 2, nr. 2, eller om kompetencen bør overføres til Flygtningenævnet. Som der nærmere er redegjort for i kapitel 4, **har udvalget ikke fundet grundlag for at foreslå ændringer** i den nugældende ordning.

Udvalget har endvidere drøftet, om Flygtningenævnet fortsat bør bestå af 7 medlemmer, eller **om antallet af nævnsmedlemmer** bør reduceres til 6, 5 eller 3.

Såfremt nævnets **nuværende størrelse med 7 medlemmer** ønskes bevaret, har udvalget drøftet, hvem der skal erstatte Socialministeriets repræsentant i nævnet. Der er i udvalget enighed om, at erstatningen i givet fald en-

ten bør være en advokat eller en person med kommunal baggrund. Der henvises herom til afsnit 2.5.1.

Som der nærmere er redegjort for i kapitel 2, har der i udvalget ikke været enighed om at anbefale en reduktion af antallet af nævnsmedlemmer i Flygtningenævnet, herunder om antallet i givet fald bør reduceres til 6, til 5 eller til som udgangspunkt 3 medlemmer.

I afsnit 2.5.2. er der redegjort for udvalgsmedlemmernes stillingtagen til forslaget om at **reducere** Flygtningenævnet **til** at bestå af 6 medlemmer.

I afsnit 2.5.3. er der redegjort for udvalgsmedlemmernes stillingtagen til forslaget om at reducere antallet af nævnsmedlemmer til 5 og i afsnit 2.5.4. til forslaget om at **reducere** antallet af nævnsmedlemmer **til som udgangspunkt 3**.

Der har i udvalget været enighed om, at der bør gælde en **aldersgrænse på 70 år** for nævnsmedlemmerne. Der har imidlertid ikke været enighed om, hvorvidt aldersgrænsen skal gælde i relation til beskikkelsestidspunktet eller i relation til udløbet af en beskikkelse. Der henvises herom til afsnit 2.5.9.

Udvalget har endelig overvejet forskellige forslag til ændringer i, hvorledes sagerne behandles i Flygtningenævnet.

I afsnit 2.5.5. er der nærmere redegjort for udvalgets forslag om, at også Advokatrådets repræsentant i Flygtningenævnet skal kunne deltage i behandlingen i små nævn.

I afsnit 2.5.5.1. er der nærmere redegjort for udvalgets overvejelser vedrørende et forslag om at indføre **en visitationsordning,** hvorefter nævnsformændene på

skift skulle fungere som visitatorer. Nævnsformændenes opgave skulle i så fald være at gennemgå sagerne og henvise dem til behandling enten på skriftligt grundlag eller i små eller store nævn.

Afsnit 2.5.5.2. indeholder udvalgets overvejelser vedrørende et forslag om i udlændingeloven nærmere at **præcisere anvendelsesområdet for små nævn.** Efter udvalgets opfattelse vil dette imidlertid være forbundet med så store vanskeligheder, at udvalget ikke har fremsat forslag herom.

Udvalget vil efter afgivelsen af denne delbetænkning fortsætte sit arbejde med den resterende del af udvalgets kommissorium, der bl.a. vedrører den materielle asylret.

Endvidere har udvalget af tidsmæssige grunde udskudt behandlingen af nogle spørgsmål i relation til asylsagsbehandlingen, herunder om det bør være politiet, der afhører asylansøgere, eller om opgaven bør overgå til Direktoratet for Udlændinge, samt om asylansøgere skal tilbydes en samtale med Dansk Flygtningehjælp eller en anden organisation, inden der tages stilling til eventuel afvisning af de pågældende.

Kapitel 7.

Forslag til lovændringer.

Som der nærmere er redegjort for i de enkelte kapitler, foreslår udvalget nogle nye bestemmelser indsat i udlændingeloven.

Disse er:

Vedrørende Flygtningenævnets sammensætning.

1. Nævnets nuværende antal medlemmer bevares.

a. Socialministeriets medlem erstattes af et medlem beskikket efter indstilling fra Advokatrådet.

§ 53, stk. 1 og 5, affattes således:

> "§ 53. Flygtningenævnet består af en formand og et af indenrigsministeren fastsat antal næstformænd og andre medlemmer. Ved nævnets behandling af en sag medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 6 medlemmer, heraf 1 medlem udpeget af indenrigsministeren, l medlem beskikket efter indstilling fra udenrigsministeren, 2 medlemmer beskikket efter indstilling fra Advokatrådet og 2 medlemmer beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp.
>
> Stk. 5. Formanden og næstformændene skal være dommere. Medlemmerne beskikkes af indenrigsministeren for en periode på 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted."

b. Socialministeriets repræsentant erstattes med l medlem beskikket efter en fælles indstilling fra Kommunernes Landsforening samt Københavns og Frederiksberg Kommuner.

§ 53, stk. 1 og 5, affattes således:

"§ 53. Flygtningenævnet består af en formand og et af indenrigsministeren fastsat antal næstformænd og andre medlemmer. Ved nævnets behandling af en sag medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 6 medlemmer, heraf 1 medlem udpeget af indenrigsministeren, 2 medlemmer beskikket efter indstilling fra henholdsvis udenrigsministeren og Advokatrådet, 2 medlemmer beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp og 1 medlem beskikket efter en fælles indstilling fra Kommunernes Landsforening samt Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Stk. 5. Formanden og næstformændene skal være dommere. Medlemmerne beskikkes af indenrigsministeren for en periode på 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted."

2. Nævnet reduceres til 5 medlemmer.

§ 53, stk. 1, 2 og 5, affattes således:

"§ 53. Flygtningenævnet består af en formand og et af indenrigsministeren fastsat antal næstformænd og andre medlemmer. Ved nævnets behandling af en sag medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 4 medlemmer, hvoraf 1 medlem udpeges af indenrigsministeren, mens de 3 andre medlemmer beskikkes efter indstilling fra henholdsvis udenrigsministeren, Advokatrådet og Dansk Flygtningehjælp.

Stk. 2. Drøftelse af spørgsmål om almindelige retningslinier for nævnets arbejde m.v., herunder retningslinier for, hvilke grupper af sager der behandles efter bestemmelsen i stk. 3, sker i nævnets koordinationsudvalg, der sammensættes som nævnt i stk. 1 og så vidt muligt består af faste medlemmer.

Stk. 5. Formanden og næstformændene skal være dommere. Medlemmerne beskikkes af in-

denrigsministeren for en periode på 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted."

3. Reduktion af **nævnet til 3 medlemmer.**

§ 53 affattes således:

"§ 53. Flygtningenævnet består af en formand og et af indenrigsministeren fastsat antal næstformænd og andre medlemmer. Ved nævnets behandling af en sag medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 1 medlem, der er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, og 1 medlem, der enten er udpeget af indenrigsministeren eller er beskikket efter indstilling fra udenrigsministeren eller Advokatrådet.

Stk. 2. Ved nævnets behandling af en sag, der er af principiel karakter, medvirker foruden formanden eller en af næstformændene 4 medlemmer, hvoraf 1 medlem udpeges af indenrigsministeren, mens de 3 andre medlemmer beskikkes efter indstilling fra henholdsvis udenrigsministeren, Advokatrådet og Dansk Flygtningehjælp.

Stk. 3. Drøftelse af spørgsmål om almindelige retningslinier for nævnets arbejde m.v., herunder retningslinier for, hvilke grupper af sager der behandles efter bestemmelsen i stk. 2, sker i nævnets koordinationsudvalg, der sammensættes som nævnt i stk. 1 og så vidt muligt består af faste medlemmer.

Stk. 4. Formanden og næstformændene skal være dommere. Medlemmerne beskikkes af indenrigsministeren for en periode på 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted."

Andre forslag vedrørende Flygtningenævnet.

4. Medlemmer af Flygtningenævnet, der er beskikket efter indstilling fra Advokatrådet, kan deltage i behandlingen i små nævn.

§ 53, stk. 3, 1. afsnit, affattes således:

"Stk. 3. En sag, der ikke er af principiel karakter, kan behandles af formanden eller en af næstformændene, et af de medlemmer, der er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, og et af de medlemmer, der er udpeget af indenrigsministeren eller er beskikket efter indstilling fra enten udenrigsministeren eller Advokatrådet. . . . ."

5. Beslutning om skriftlighed afgøres ved almindeligt stemmeflertal.

§ 56, stk. 1 og 2, affattes således:

"§ 56. Såfremt udlændingen eller den beskikkede advokat begærer det, har udlændingen ret til mundtligt at forelægge sin sag for nævnet. Nævnet bestemmer, om den øvrige behandling af sagen skal være mundtlig. Sager, der behandles efter § 53, stk. 3, kan behandles skriftligt.

Stk. 2. Nævnets afgørelser træffes ved stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed skal det resultat, som er gunstigst for den pågældende klager, være gældende. Afgørelsen skal ledsages af grunde."

6. Afgørelse om asyl ved en nævnsformand alene.

I § 53 indsættes som nyt stk. 5:

"Stk. 5. Sager, hvor betingelserne for at opnå asyl åbenbart må anses for at være opfyldt, kan behandles af formanden eller en af næstformændene alene."

Stk. 5, som det er foreslået affattet ovenfor i nr. 1 og 2, bliver herefter stk. 6.

7. Aldersgrænse for medlemmer af Flygtningenævnet.

§ 53, stk. 5, affattes således:

"Stk. 5. Formanden og nævnsformændene skal

være dommere. Medlemmerne beskikkes af indenrigsministeren for en periode på højst 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted."

Uddrag af den gældende udlændingelov.

Udlændingelovens §§ 53 og 56 har i dag følgende ordlyd:

"§ 53. Der oprettes et flygtningenævn bestående af en formand og et af indenrigsministeren fastsat antal nævnsformænd og andre medlemmer. Ved nævnets behandling af en sag medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 6 medlemmer, heraf 3 medlemmer beskikket efter indstilling fra henholdsvis socialministeren, udenrigsministeren og Advokatrådet samt 2 medlemmer beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp.

Stk. 2. Endvidere medvirker der foruden formanden eller en af næstformændene 6 medlemmer ved drøftelse af spørgsmål om almindelige retningslinier for nævnets arbejde m.v., herunder retningslinier for, hvilke grupper af sager der behandles efter bestemmelsen i stk. 3.

Stk. 3. En sag, der ikke er af principiel karakter, kan behandles af formanden eller en af næstformændene, et af de medlemmer, der er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, og et af de medlemmer, der er udpeget af ministerierne, såfremt:

1) klagen må anses for at være åbenbart grundløs,
2) der er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 2, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, stk. 1,
3) sagen vedrører nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument eller
4) forholdene i øvrigt taler for anvendelse af denne behandlingsform.

Stk. 4. Sager, der behandles efter stk. 3, kan henvises til behandling under medvirken af de medlemmer, der er nævnt i stk. 1.

Stk. 5. Formanden og næstformændene, der skal være dommere, beskikkes af indenrigs-

ministeren, der også beskikker de øvrige medlemmer, heraf et antal medlemmer efter indstilling fra henholdsvis socialministeren, udenrigsministeren, Advokatrådet og Dansk Flygtningehjælp. Beskikkelserne gælder for en periode på 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted.

§ 56. Såfremt udlændingen eller den beskikkede advokat begærer det, har udlændingen ret til mundtligt at forelægge sin sag for nævnet. Nævnet bestemmer, om den øvrige behandling af sagen skal være mundtlig. Sager, der behandles efter § 53, stk. 3, kan behandles skriftligt i det omfang, der er enighed herom.

Stk. 2. Nævnets afgørelser træffes ved stemmeflerhed, jfr. dog stk. 1, 3. pkt. I tilfælde af stemmelighed skal det resultat, som er gunstigst for den pågældende klager, være gældende. Afgørelsen skal ledsages af grunde.

Stk. 3. Nævnets afgørelser er endelige.

Stk. 4. Indenrigsministeren fastsætter Flygtningenævnets forretningsorden efter forhandling med nævnet."

RIGSPOLITICHEFEN
AFDELING E
Anker Heegaards Gade 5. 3 sal
1780 Kobenhavn V
Telefon 33 14 S8 88 - Telefax 33 93 72 28

Dato 15. december 1993
Jr nr HJ 1993-511-2.
Bedes anført i svarskrivelser

+ bilag

Politidirektøren i København
og samtlige politimestre.

bjv-15.

Vedrørende anbringelse af frihedsberøvede/varetægtsfaengslede asylansøgere i Institutionen for frihedsberøvede asylansøgere i Sandholm og i arresthusene.

Den særlige institution for frihedsberøvede asylansøgere i Sandholm udvides således, at der sker en fordobling af kapaciteten til 120 pladser samtidig med, at der etableres en særlig modtagelsesafdeling med 30 pladser. Efter drøftelse med Direktoratet for Kriminalforsorgen og Vestre Fængsel fastsættes i den anledning følgende retningslinier:

1. Politikredse, som hidtil har indsat asylansøgere, der er frihedsberøvet i medfør af udlændingeloven, i Vestre Fængsel, skal med virkning fra den 14. januar 1994 kl. 06.00 benytte modtagelsesfunktionen i:

Institutionen for frihedsberøvede
asylansøgere i Sandholmlejren,
Ellebækvej 13 A,
3460 Birkerød.

Tlf. 42 27 78 57 eller 42 27 05 86.
Telefax 42 27 51 37.

Forinden indsættelse i modtagelsesafdelingen skal der rettes telefonisk henvendelse til institutionen med oplysning om:

- den frihedsberøvedes navn, m.v.,
- kategori for indsættelsen, jf. afsnit 2,

- den frihedsberøvedes fysiske og psykiske tilstand,
- eventuelle oplysninger fra læge, skadestue, psykiater,
- eventuelt medicin- eller metadonbrug,
- hvorvidt der medfølger en tolk ved indsættelsen, eller om der ved politiets sagsbehandling har været anvendt tolk, og i så fald navnet på tolken,
- hvorvidt der er sket underretning til udlændingens i Danmark boende familie.

Det vil herefter blive oplyst, hvornår den frihedsberøvede vil kunne modtages i institutionen.

Det skal af følgesedlen til institutionen tydeligt fremgå, at den pågældende er asylansøger.

2. Kategorisering ved indsættelse i institutionen på baggrund af frihedsberøvelsesgrundlag:

Asylansøgere, der indsættes i institutionen, inddeles i følgende kategorier:

2.1. Asylansøgere i "normalprocedure".

Direktoratet for Udlændinge har truffet beslutning om, at asylansøgningen skal behandles i Danmark. Ansøgeren er ikke identificeret.

2.2. Asylansøgere i "venteposition".

Direktoratet for Udlændinge har ikke på det foreliggende grundlag kunnet træffe afgørelse om, hvorvidt asylansøgningen skal behandles i Danmark. Ansøgeren er som oftest ikke identificeret, og rejserute og færden er ikke fastlagt.

2.3. Visse asylansøgere, varetægtsfængslet i medfør af udlændingelovens § 35.

Asylansøgere, varetægtsfængslet i medfør af udlændingelovens § 35 efter at have afsonet en dom for kriminalitet med relation til asylansøgningen. Der vil typisk være tale om asyl-

ansøgere, der er dømt for dokumentfalsk ved brug af falsk rejsedokument i forbindelse med indrejse i eller forsøg på udrejse af Danmark.

2.4. Asylansøgere, der ikke har overholdt opholdspligt i medfør af udlændingelovens § 34. eller er udeblevet fra afhøring.

Asylansøgere, der ikke har efterkommet Direktoratet for Udlændinges bestemmelser om at tage ophold, eller er udeblevet fra asylafhøring ved politiet eller Direktoratet for Udlændinge, hvortil den pågældende er indkaldt.

2.5. Asylansøgere i "udsendelsesposition".

Der er af den kompetente myndighed truffet afgørelse om afvisning, udvisning eller udsendelse. Udlændingen tilbageholdes for at sikre, at beslutningen kan gennemføres. Det bemærkes, at kategorien således også omfatter asylsøgere, der af Direktoratet for Udlændinge er meddelt afvisning i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 2, og som afventer tilbagetagelsesforhandling til 3. land.

2.6. Asylansøgere, der har øvet vold eller fremsat trusler overfor asylcentrets personale.

Asylansøgere, der ikke har kunnet tilpasse sig forholdene på et indkvarteringssted i frihed.

3. Anbringelse af asylansøgere i arresthus.

Politikredse, som hidtil har haft frihedsberøvede asylansøgere indsat i arresthus, mens sagen behandles, skal overføre asylansøgere til Institutionen i Sandholm. Den videre sagsbehandling overtages samtidig af Den centrale Politiafdeling.

I de tilfælde, hvor der er tale om asylansøgere i venteposition, jf. pkt. 2.2, og asylansøgere, der af Direktoratet for Udlændinge i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 2, er meddelt afslag, jf. pkt. 2.5, kan der dog ske anbringelse i

arresthus i indtil 7 dage fra frihedsberøvelsens iværksættelse.

4. Transport af den frihedsberøvede i forbindelse med indsættelse i institutionen:

Politikredsen, som har behandlet sagen, forestår transporten til institutionen.

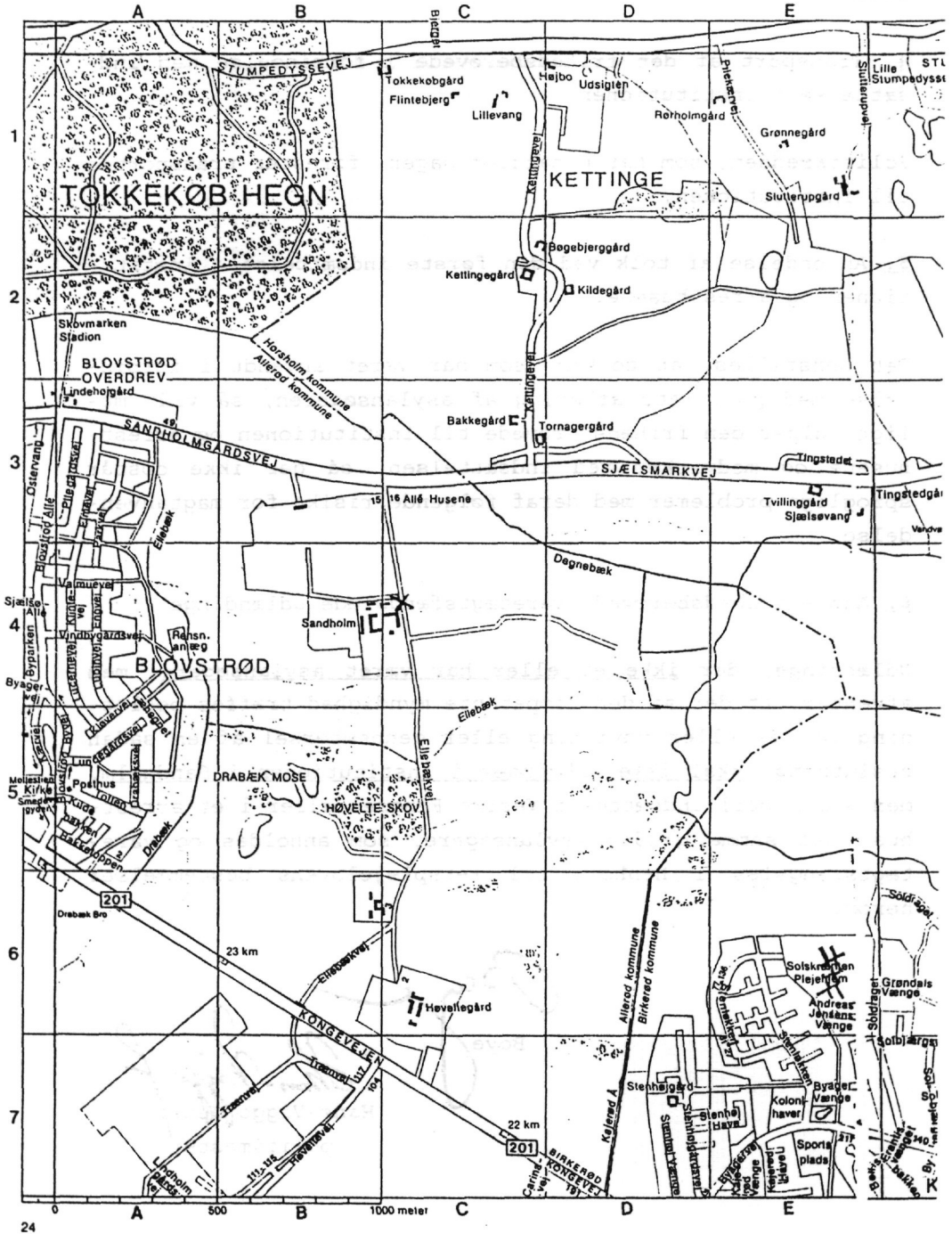
5. Anvendelse af tolk ved den første indsættelse i institutionen og arresthusene.

Det henstilles, at tolken, som har været anvendt i forbindelse med politiets afhøring af asylansøgeren, så vidt muligt følger den frihedsberøvede til institutionen og arresthusene og medvirker ved indsættelsen, så der ikke opstår sproglige problemer med deraf følgende risiko for magtanvendelse.

6. Andre frihedsberøvede/varetægtsfængslede udlændinge.

Udlændinge, der ikke er eller har været asylansøgere, men afventer, at der af den kompetente myndighed træffes beslutning om af- eller udvisning eller gennemførsel af en sådan beslutning, skal ikke anbringes i institutionen i Sandholm, men som hidtil indsættes i Vestre Fængsel eller i et arresthus. Det samme gælder asylansøgere, som anholdes og varetægtsfængsles i henhold til retsplejelovens bestemmelser herom.

Boye

Hans-Viggo Jensen
politimester

86 Blovstrød