

Lovforslag nr. L 68. Fremsat den 8. november 1985 af justitsministeren

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven

§ 1

I udlændingelov nr. 226 af 8. juni 1983 som ændret ved lov nr. 232 af 6. juni 1985 foretages følgende ændringer:

1. I § 46, stk. 2, ændres »de i § 53 nævnte afgørelser« til: »de i § 53 a nævnte afgørelser«.

2. § 53 ophæves, og i stedet indsættes:

»§ 53. Der oprettes et flygtningenævnet, bestående af en formand og et af justitsministeren fastsat antal næstformænd 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. 1, nr. 2, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, stk. 1, nr. 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 justitsministeren, 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.

§ 53 a. For flygtningenævnet kan indbringes klager over afgørelser, som direktoratet for udlændinge har truffet om følgende spørgsmål, jfr. dog stk. 3:

- 1) Nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7-8.
- 2) Bortfald efter § 17 og inddragelse efter §§ 19 eller 20 af en opholdstilladelse, der er givet efter §§ 7-8.
- 3) Afvisning af en udlænding, der omfattes af § 48, stk. 2.
- 4) Udsendelse af en udlænding, der påberåber sig, at udsendelsen er i strid med § 31.

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

Stk. 2. Påklages en afgørelse som nævnt i stk. 1, har klagen opsættende virkning.

Stk. 3. Direktoratet for udlændinge kan, efter at sagen har været forelagt for Dansk Flygtningehjælp, bestemme, at afgørelsen i en sag, hvor ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, ikke kan indbringes for flygtningenævnet.

Stk. 4. Direktoratet for udlændinges afgørelser som nævnt i stk. 1 skal indeholde oplysning om reglerne i stk. 1-3.

§ 53 b. Direktoratet for udlændinge underretter flygtningenævnet om afgørelser, som ikke har kunnet indbringes for nævnet, fordi direktoratet har truffet bestemmelse herom efter reglen i § 53 a, stk. 3. Flygtningenævnet kan bestemme, at bestemte grupper af sager skal kunne indbringes for nævnet.«

3. § 56 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, 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. Justitsministeren fastsætter flygtningenævnets forretningsorden efter forhandling med nævnet.«

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende og finder anvendelse i alle sager, der endnu ikke er afgjort af flygtningenævnet.

§ 3

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

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslaget indebærer, at der foretages nogle ændringer i udlændingeloven med henblik på at lette sagsbehandlingen og sagspresset i flygtninge-nævnet.

Det foreslås, at direktoratet for udlændinge skal kunne træffe bestemmelse om, at afgørelser i sager, hvor ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, ikke kan indbringes for flygtningenævnet. Som en særlig garanti indføres i disse sager den ordning, at sagen skal forelægges for Dansk Flygtningehjælp, således at der kan finde en samtale sted mellem udlændingen og en repræsentant for Dansk Flygtningehjælp med henblik på at udelukke risikoen for fejl eller misforståelser. Direktoratet skal endvidere underrette nævnet om sådanne afgørelser, og nævnet kan bestemme, at bestemte grupper af disse sager skal kunne forelægges nævnet.

Desuden foreslås det, at flygtningenævnet kan træde sammen som et trepersoners nævn, der består af formanden eller en af næstformændene og to andre medlemmer udpeget efter indstilling fra henholdsvis Dansk Flygtningehjælp og et af ministerierne (udenrigsministeriet, socialministeriet eller justitsministeriet). Efter forslaget skal en sag kunne behandles under medvirken af tre medlemmer, såfremt klagen må anses for at være åbenbart grundløs eller forholdene i øvrigt taler herfor. Dette vil kunne få praktisk betydning i tilfælde, der vel er åbenbart grundløse, men hvor der dog ikke er truffet bestemmelse om, at sagen ikke kan indbringes for flygtningenævnet, jfr. nærmere pkt. 7. Ved behandlingen af sager, der ikke er omfattet af denne nye bestemmelse, samt ved drøftelse af almindelige retningslinier for nævnets arbejde, skal der som hidtil medvirke 7 medlemmer.

Endelig indebærer forslaget, at flygtningenævnet i sager, der behandles under medvirken af 3 medlemmer, bestemmer, i hvilket omfang sagen skal behandles mundtligt eller skriftligt. Sagen kan dog kun behandles skriftligt, i det omfang der er enighed herom.

Den foreslåede tilrettelæggelse af behandlingen af asylsager vil indebære en tilnærmelse til retstilstanden i Sverige, hvor der er mulighed for – hurtigt og uden den normale procedure og ankeadgang – at træffe afgørelse i sager, hvor ansøgningen om asyl er åbenbart grundløs.

Det må fremhæves, at lovforslaget ikke indebærer ændringer i udlændingelovens flygtningebegreb.

2. I den seneste tid er tilstrømningen af personer, der søger asyl i Danmark, steget meget kraftigt, og der er som følge heraf opstået et meget betydeligt pres på de myndigheder, der behandler asylansøgninger.

I hele 1983 indrejste 332 asylansøgere. Dette tal steg i 1984 til 4.312. I 1985 er indtil den 27. oktober 1985 indrejst i alt 6.637 asylansøgere, hvoraf størstedelen er indrejst i de seneste måneder. For månederne juli, august og september 1985 er tallene således 767, 1.170 og 1.300, og i oktober er indtil den 27. oktober indrejst 1.162 asylansøgere.

Det skønnes på grundlag af den seneste udvikling, at det samlede antal asylansøgere i 1985 vil nå op i en størrelsesorden af ca. 10.000 personer.

3. Efter § 53 i udlændingelov nr. 226 af 8. juni 1983 bestod flygtningenævnet oprindeligt af 7 medlemmer og et tilsvarende antal suppleanter. Denne bestemmelse blev ændret ved lov nr. 232 af 6. juni 1985, således at det blev overladt til justitsministeren foruden formanden at udpege det fornødne antal næstformænd og medlemmer. For tiden er der foruden formanden beskikket 6 næstformænd samt 37 medlemmer af flygtningenævnet.

Ved nævnets behandling af en sag medvirker der fortsat foruden formanden eller en af næstformændene 6 ordinære medlemmer. Ved loven af 1985 blev der endvidere i § 56, stk. 4, indsat en bestemmelse, hvorefter afgørelse i sager, hvor klagen må anses for åbenbart grundløs, kan træffes af et trepersoners nævn, som er sammensat af formanden eller en næstformand, et af de af Dansk Flygtningehjælp udpegede medlemmer samt et af de medlemmer, der er udpeget af ministerierne.

Om folketingsbehandlingen af den senere gennemførte lov nr. 232 af 6. juni 1985 henvises til Folketingsdeltagelse 1984-85, sp. 7833 ff., sp. 9824 ff. og sp. 11014 ff.

Selv efter den stærke forøgelse af antallet af medlemmer, der har været en følge af lovændringen fra 1985, har det stadig stigende antal asylansøgere medført en meget stærk stigning i sagsantallet og en heraf følgende væsentlig forøgelse af sagsbehandlingstiden i flygtningenævnet.

På nuværende tidspunkt afventer ca. 500 sager behandling i flygtningenævnet. Selv efter den seneste udvidelse af nævnet, og selv om nævnet nu afholder mindst 4 ugentlige møder, forventes nævnet højst at kunne behandle ca. 25 sager om ugen.

4. Set i international sammenhæng giver den danske udlændingelov asylsøgende en overordentlig gunstig retsstilling. Først og fremmest er der grund til at nævne, at der efter udlændingelovens § 7 består et egentligt retskrav på opholdstilladelse, såfremt den pågældende udlænding opfylder betingelserne i flygtningekonventionen af 1951, eller såfremt den pågældende opfylder lovens betingelser for at blive anset som de facto-flygtning. En asylansøger har mulighed for at opholde sig her i landet, indtil det er afgjort, om den pågældende kan anses som flygtning.

Med hensyn til behandlingen af asylansøgendes sager blev der ved udlændingeloven af 1983 oprettet et uafhængigt domstolslignende nævn til at behandle klagesager. Ordningen er imidlertid udformet således, at nævnets behandling omfatter alle sager, altså også sager, hvor det er helt åbenbart, at den pågældende udlænding ikke opfylder udlændingelovens betingelser for at blive anset som flygtning.

Som følge af det meget betydelige pres på flygtningenævnet indebærer denne ordning, at sådanne udlændinge, der helt åbenbart ikke opfylder betingelserne for flygtningestatus, kan blive her i landet i adskillige måneder, indtil der foreligger en endelig afgørelse.

Det kan i den forbindelse være naturligt at foretage en sammenligning med Sverige, hvor man også har givet flygtninge en i international sammenhæng meget gunstig stilling. Efter den svenske udlændingelov kan der meddeles flygtningestatus dels til udlændinge, som er omfattet af flygtningekonventionen, dels til de facto-flygtninge. Endvidere kan der ligesom i Danmark i særlige tilfælde meddeles opholdstilladelse af humanitære grunde.

Statens Indvandraverk træffer afgørelse i 1. instans. Invandraverkets afgørelse kan påklages til

regeringen. En sådan klage har opsættende virkning.

Ifølge den svenske udlændingelovgivning kan en asylansøger imidlertid afvises af politiet, såfremt ansøgningen findes åbenbart grundløs, eller såfremt et andet land må anses for at være første asylland, og der ikke er nogen risiko for, at udlændingen derfra vil blive tilbagesendt til hjemlandet. Statens Indvandraverk skal underrettes om afvisningen, og afvisningen kan fuldbyrdes, medmindre Indvandraverket beslutter at overtage sagen. Indvandraverkets afgørelse kan i overensstemmelse med det ovenfor nævnte indbringes for regeringen, men klage har ikke opsættende virkning.

5. Efter den gældende § 56, stk. 1, har en asylansøger ret til mundtligt at forelægge sin sag for flygtningenævnet. Dette gælder også i sager, der behandles som åbenbart grundløse under medvirken af alene 3 medlemmer af nævnet.

Sagens behandling i nævnet foregår i almindelighed på den måde, at den beskikkede advokat udspørger asylansøgeren under medvirken af en tolk. Herefter har nævnets medlemmer adgang til at stille uddybende spørgsmål. Sådanne spørgsmål forekommer meget ofte, bl.a. fordi asylansøgerne ikke sjældent fremkommer med en ændret forklaring under advokatens udspørgen.

En sådan procedure er meget tidkrævende, hvorfor nævnet ikke har været i stand til at behandle mere end ca. 5 sager ved hvert møde.

6. Justitsministeriet finder det nødvendigt, at der gennemføres ændringer i udlændingeloven, således at man opnår en mere fleksibel ordning med hensyn til behandlingen af sagerne. Det foreliggende lovforslag tilsigter således en højere grad af tilpasning af sagsbehandlingen til den nærmere karakter af de enkelte sager uden at svække det centrale indhold af udlændingelovens retsgarantier for flygtninge. Herved vil man kunne opnå en mere effektiv og mere forsvarlig administration af sagerne end i dag og samtidig hindre misbrug af retssikkerhedsgarantierne, og imødekomme behovet for mere fleksible og hurtigere procedureregler i flygtningenævnet.

Der kan i den forbindelse henvises til, at flygtningenævnets formandskab i en skrivelse af 15. september 1985 overfor justitsministeriet har gjort opmærksom på, at de gældende regler ikke muliggør en forsvarlig tilrettelæggelse af arbejdet i nævnet, og at problemerne ikke vil kunne løses ved selv en kraftig udvidelse af antallet af medlemmer i flygtningenævnet.

7. Lovforslaget indebærer navnlig den nyordning, at direktoratet for udlændinge kan bestemme, at afgørelsen i en sag, hvor ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, ikke kan indbringes for flygtninge-nævnet.

Afgørelsen forudsættes truffet meget hurtigt efter indrejsen. Ordningen vil blive tilrettelagt på en sådan måde, at sagerne behandles og afgøres i et særligt registreringscenter, mens de pågældende asylansøgere opholder sig der. Direktoratet for udlændinge skal tage stilling til proceduren på grundlag af et spørgeskema, som ansøgeren udfylder. Finder direktoratet, at ansøgningen ikke er åbenbart ubegrundet, behandles sagen i overensstemmelse med direktoratets hidtidige retningslinier, og ansøgeren overføres til et af de øvrige modtagelsescentre.

I nogle tilfælde er det som nævnt åbenbart, at ansøgeren ikke opfylder betingelserne for at få opholdstilladelse som flygtning, således at direktoratet for udlændinge må afslå ansøgningen. Inden der træffes afgørelse herom, skal en medarbejder fra direktoratet for udlændinge imidlertid drøfte sagen med ansøgeren, og som en yderligere retsgaranti skal sagen forelægges for Dansk Flygtningehjælp, således at en repræsentant fra flygtningehjælpen får mulighed for at gennemgå sagen med ansøgeren med henblik på at udelukke risikoen for fejl eller misforståelser. Det forudsættes i den forbindelse, at direktoratet ikke træffer bestemmelse om, at sagen ikke kan indbringes for flygtninge-nævnet, hvis Dansk Flygtningehjælp finder det uforsvarligt. Om begrebet åbenbart grundløs bemærkes, at det ikke alene omfatter helt oplagte tilfælde, f.eks. hvor en svensker søger asyl i Danmark, men også tilfælde hvor asylansøgningen på baggrund af flygtninge-nævnets praksis åbenbart må anses for udsigtsløs.

Lovforslaget er i øvrigt udformet således, at direktoratet for udlændinge skal underrette flygtninge-nævnet om afgørelser vedrørende åbenbart grundløse ansøgninger. Flygtninge-nævnet kan bl.a. på grundlag af disse indberetninger beslutte, at bestemte grupper af sager kan indbringes for nævnet til afgørelse (§ 53 b).

8. Med henblik på at søge at opnå en lettelse af presset på flygtninge-nævnet stilles der forslag om, at flygtninge-nævnets sammensætning ændres, således at nævnet i en del sager kan sammensættes som et trepersoners nævn, der foruden formanden eller en af næstformændene består af 2 andre medlemmer, som er udpeget efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, henholdsvis ministerierne. I tre-

personers nævnet kan der kun behandles nærmere angivne sager. Det drejer sig om sager, hvor klagen må anses for at være åbenbart grundløs, eller hvor en defacto-flygtning påberåber sig konventionsstatus, eller hvor der er tale om nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge m.v. Endvidere er der åbnet mulighed for behandling i et trepersoners nævn i tilfælde hvor forholdene i øvrigt taler for behandling i et sådant nævn (§ 53, stk. 3). Sager skal dog kunne henvises fra det »lille« til det »store« nævn. Det forudsættes, at det i det »store« nævn tilrettelægges, hvilke sager, der vil kunne henvises til behandling i det »lille« nævn. Dette vil navnlig kunne ske med hensyn til velafgrænsede grupper af sager, hvor der er lagt en fast praksis i det »store« nævn.

Sagens behandling i flygtninge-nævnet vil herefter i praksis kunne ske på tre måder:

- a) Skriftlig behandling i et trepersoners nævn.
- b) Mundtlig behandling i et trepersoners nævn.
- c) Mundtlig behandling i et syvpersoners nævn.

Valget mellem de nævnte sagsbehandlingsformer træffes af nævnets formandskab. Afgørelsen om behandlingsmåden i den enkelte sag vil blive truffet af formanden eller en næstformand, straks efter at sagen er modtaget af flygtninge-nævnet. Formanden eller den pågældende næstformand vil skulle vælge den mest hensigtsmæssige behandlingsform, således at sagsbehandlingen tilpasses den enkelte sags karakter. Har en formand eller en næstformand udtaget en sag til skriftlig behandling, kan sagen kun afgøres, såfremt alle de medlemmer, der deltager i sagens behandling, er enige om, at sagen kan behandles på dette grundlag. I syvpersoners nævnet kan skriftlig behandling ikke finde sted.

Flygtninge-nævnet kan i øvrigt drøfte behandlingsmåden og fastsætte retningslinier herfor. I forbindelse med drøftelsen af sådanne generelle spørgsmål består nævnet foruden formanden eller en af næstformændene af seks medlemmer, jfr. den foreslåede nye bestemmelse i § 53, stk. 2. Der forudsættes holdt regelmæssige og hyppige møder i det »store« nævn.

Det forudsættes, at det i det »store« nævn drøftes og fastlægges, hvordan valget mellem skriftlig, henholdsvis mundtlig behandling i det »lille« nævn bør foretages, samt som nævnt hvilke sager, der kan behandles i det »lille« nævn. Der vil også være behov for en drøftelse af spørgsmålet om tilrettelæggelse af advokaternes medvirken. Endvidere vil der være behov for at drøfte retningslinier for genoptagelse af sager i nævnet. Afgørelse i den

enkelte sag om advokatbeskikkelse og genoptagelse vil kunne træffes af formanden eller en næstformand.

Det bemærkes, at der ved afgørelsen af, hvilken behandlingsform der skal vælges, også kan indgå overvejelser med henblik på at undgå urimelige ventetider for asylansøgerne. Såfremt antallet af asylansøgere f.eks. falder stærkt, bør et større antal sager formentlig kunne behandles i syvpersoners nævnet. Det samme gælder de øvrige foreslåede særlige behandlingsformer.

9. Forslaget vil virke i retning af en begrænsning af den tid, hvori asylsøgende i de »grundløse« sager opholder sig her i landet. Der vil på denne måde blive tale om en begrænsning af udgifterne til underhold m.v. af asylsøgende. Det er vanskeligt nærmere at anslå, hvor mange af sagerne der således vil kunne afgøres hurtigt. Det kan dog oplyses, at andelen, der falder under betegnelsen »åbenbart grundløs«, i Sverige andrager et sted mellem 10 og 20 pct. af asylansøgningerne.

Omfanget af denne besparelse, der vil afhænge af den nærmere sammensætning af strømmen af asylsøgende i den kommende tid, kan ikke angives med nogen nærmere præcision på nuværende tidspunkt.

De administrative udgifter vil ikke umiddelbart blive påvirket nævneværdigt af en gennemførelse af forslaget, idet det samlede antal asylsager, der skal behandles, vil være stort set det samme. Etableringen af et særligt center til registrering og modtagelse vil dog kunne medføre en række merudgifter, bl.a. som følge af nødvendigheden af et højere permanent beredskab på dette center for at imødekomme kravene til en meget hurtig sagsbehandling.

De samlede merudgifter vil bero på den nærmere tilrettelæggelse af en sådan modtagelsesordning. Merudgifterne kan dog ikke antages at overstige besparelserne vedrørende udgifterne til underhold m.v. Nettoresultatet af lovforslaget må således forventes at blive en besparelse.

Eventuelle økonomiske konsekvenser af lovforslaget vil for 1985 blive særskilt forelagt for de bevillende myndigheder.

Som forudsat ved Akt 19 23/10 85 vil udgifterne på flygtningeområdet for 1986 blive taget op i tilknytning til de afsluttende ændringsforslag til finanslovsforslaget for 1986.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Ændringen er en konsekvens af de ændringer, som er foreslået under nr. 2.

Til nr. 2=3

Der henvises til de almindelige bemærkninger.

Den foreslåede bestemmelse i § 53, stk. 3, nr. 1, finder anvendelse i tilfælde, hvor direktoratet for udlændinge ikke mener, at der er behov for at anvende muligheden for – i medfør af forslagens § 53 a, stk. 3 – at træffe bestemmelse om, at sagen ikke kan indbringes for flygtningenævnet.

Bestemmelsen i § 53, stk. 3, nr. 4, åbner mulighed for, at også andre typer af sager end de i bestemmelsens nr. 1-3 kan behandles i et trepersoners nævn. Dette vil navnlig kunne være tilfældet i forhold til bestemt afgrænsede grupper af asylsøgere, hvor en fast praksis er lagt af flygtningenævnet på en sådan måde, at der ikke er tale om, at samtlige sager inden for den pågældende gruppe kan karakteriseres som »åbenbart grundløse«. Retningslinjer for hvilke grupper af sager, der kan behandles i det »lille« nævn vil kunne fastsættes i det »store« nævn.

I § 56, stk. 1, foreslås det, at sager, der behandles efter § 53, stk. 3, kan behandles skriftligt, såfremt de pågældende nævnsmedlemmer er enige herom. Den skriftlige nævnsbehandling vil navnlig finde anvendelse som et alternativ til direktoratets endelige afgørelse af åbenbart grundløse sager, således at man over for visse grupper af asylansøgere vælger den skriftlige nævnsbehandling frem for den endelige afgørelse i direktoratet.

§ 2

Bestemmelsen indeholder ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser. For at afhjælpe den store ophobning af sager i flygtningenævnet er det nødvendigt, at loven finder anvendelse på alle sager, der endnu ikke er afgjort af nævnet.

Til § 3

Bestemmelsen angiver lovens territoriale gyldighed.