



Fremsat den 5. oktober 2016 af udlændinge-, integrations- og boligministeren (Inger Støjberg)

## Forslag

til

### Lov om ændring af udlændingeloven

(Ændring af Flygtningenævnets sammensætning m.v.)

#### § 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016, som ændret senest ved § 10 i lov nr. 665 af 8. juni 2016, foretages følgende ændringer:

1. I § 53, stk. 2, 2. pkt., ændres », indstilles af Dansk Flygtningehjælp, gøre tjeneste i Udenrigsministeriets departement eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement« til: »eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, dog ikke Flygtningenævnets sekretariat«.

2. I § 53, stk. 3, 2. pkt., udgår »henholdsvis Dansk Flygtningehjælp, udenrigsministeren og«.

3. I § 53, stk. 4, indsættes efter 2. pkt.:

»Flygtningenævnets formand har udover retten til genbeskikkelse nævnt i 2. pkt. ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år.«

4. I § 53, stk. 6, udgår », et medlem, der indstilles af Dansk Flygtningehjælp, et medlem, der gør tjeneste i Udenrigsministeriets departement,«.

#### § 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2017.

#### § 3

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

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Lovforslagets hovedindhold
  - 2.1. Ændring af Flygtningenævnets sammensætning
    - 2.1.1. Gældende ret
    - 2.1.2. Ministeriets overvejelser og lovforslagets indhold
    - 2.1.3. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser
  - 2.2. Udvidelse af muligheden for genbeskikkelse af Flygtningenævnets formand
    - 2.2.1. Gældende ret
    - 2.2.2. Ministeriets overvejelser og lovforslagets indhold
3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
5. Administrative konsekvenser for borgerne
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Forholdet til EU-retten
8. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
9. Sammenfattende skema

### 1. Indledning

Flygtningenævnet er et uafhængigt domstolslignende organ, der som 2. instans behandler klager vedrørende asylrelaterede afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen i 1. instans. Flygtningenævnet træffer i alle sager afgørelse på baggrund af en konkret og individuel vurdering af omstændighederne i den enkelte sag. Nævnets afgørelser er endelige og kan ikke indbringes for andre myndigheder eller for domstolene.

Flygtningenævnet består i dag af en formand, et antal næstformænd og andre medlemmer. Flygtningenævnets formand skal være landsdommer eller højesteretsdommer, og næstformændene skal være dommere. De andre medlemmer skal være advokater, indstilles af Dansk Flygtningehjælp, gøre tjeneste i Udenrigsministeriets departement eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement.

Med lovforslaget foreslås Flygtningenævnets sammensætning ændret, således at Dansk Flygtningehjælp og udenrigsministeren ikke fremover skal kunne indstille medlemmer til nævnet.

For regeringen er det afgørende, at Flygtningenævnet ikke blot fungerer uafhængigt, men også fremstår uafhængigt.

Dansk Flygtningehjælp er en privat, humanitær organisation med 30 medlemsorganisationer og frivilligrupper og fungerer bl.a. som interesseorganisation, der yder bistand og råd-

givning til asylansøgere. Samtidig indtager Dansk Flygtningehjælp en central rolle i flere af de sagstyper, som Flygtningenævnet behandler, ligesom Dansk Flygtningehjælp kan indstille medlemmer til Flygtningenævnet.

Dansk Flygtningehjælp indtager efter regeringens opfattelse en dobbeltrolle i forhold til Flygtningenævnets arbejde og virksomhed. Denne dobbeltrolle er efter regeringens opfattelse uhensigtsmæssig og med til at rejse tvivl om Flygtningenævnets uafhængighed. Det foreslås på den baggrund med lovforslaget, at Dansk Flygtningehjælp ikke fremover skal have adgang til at indstille medlemmer til Flygtningenævnet.

Med henblik på at opretholde den balance, der hidtil har været i Flygtningenævnet mellem på den ene side medlemmer indstillet af myndigheder og på den anden side medlemmer indstillet af organisationer, foreslås det endvidere med lovforslaget, at udenrigsministeren ikke fremover skal have adgang til at indstille medlemmer til Flygtningenævnet.

Efter lovforslaget vil Flygtningenævnet fremover bestå af en formand, et antal næstformænd (formandskabet) og andre medlemmer, der skal være advokater eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, dog ikke Flygtningenævnets sekretariat.

Med lovforslaget tilbagerulles reglerne om Flygtningenævnets sammensætning til det, der var gældende fra den 1. juli 2002 til og med den 31. december 2012 under den tidligere VK-regering.

Herudover foreslås det med lovforslaget, at formanden for Flygtningenævnet – med henblik på at sikre den fornødne kontinuitet i nævnets arbejde – udover den i dag gældende ret til genbeskikkelse for yderligere 4 år får ret til en genbeskikkelsesperiode på yderligere 4 år. Formanden for Flygtningenævnet kan således efter lovforslaget fremadrettet være medlem af Flygtningenævnet i højst 12 år.

### 2. Lovforslagets hovedindhold

#### 2.1. Ændring af Flygtningenævnets sammensætning

##### 2.1.1. Gældende ret

Flygtningenævnet blev oprettet ved lov nr. 226 af 8. juni 1983.

Flygtningenævnet behandler klager vedrørende asylrelaterede afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen i 1. instans, jf. udlændingelovens § 53 a.

Det fremgår af betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen, side 226 ff., som dannede baggrund for udlændingeloven af 1983, at der med Flygtningenævnet har været ønske om et sagkyndigt nævn som ankeinstans på asylområ-

det, således at nævnet kan udgøre et retssikkerhedsmæssigt værn.

Flygtningenævnet er et uafhængigt domstolslignende organ. Nævnet er således uafhængigt af den politiske proces og kan ikke modtage direktiver fra regering eller fra Folketinget.

Flygtningenævnets afgørelser er endelige, jf. udlændingelovens § 56, stk. 8. Dette indebærer, at nævnets afgørelser ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Ved Højesterets dom af 16. juni 1997 (UfR 1997.1157 H) har Højesteret fastslået, at endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8, tillige indebærer, at domstolene er afskåret fra at prøve Flygtningenævnets bevisbedømmelse i konkrete sager. Flertallet lagde i dommen vægt på bl.a., at Flygtningenævnet er et sagkyndigt nævn af domstolslignende karakter. I Højesterets dom af 26. januar 2001 (UfR 2001.861 H) udtalte Højesteret, at domstolsprøvelse af Flygtningenævnets afgørelser er begrænset til en prøvelse af retsspørgsmål, herunder mangler ved afgørelsesgrundlaget, sagsbehandlingsfejl og ulovlig skønudøvelse. Foreligger der ikke omstændigheder som nævnt, er der ikke grundlag for at fravige endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8. Der kan endvidere henvises til bl.a. Højesterets domme refereret i UfR 2008.482 H, UfR 2008.506 H og UfR 2008.511 H.

Reglerne om Flygtningenævnets sammensætning er ændret flere gange siden nævnets oprettelse i 1983, senest ved lov nr. 572 af 18. juni 2012 om ændring af udlændingeloven (Revision af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, ændring af kravene til herboende udlændinge for opnåelse af ægtefællesammenføring, udvidelse af Flygtningenævnet og langtidsvisum til adoptivbørn), hvor nævnet fik sin nuværende sammensætning.

Fra den 1. juli 2002 til den 1. januar 2013, hvor de gældende regler om nævnets sammensætning trådte i kraft, bestod Flygtningenævnet af en formand, et antal næstformænd og andre medlemmer. De andre medlemmer skulle være advokater eller gøre tjeneste i Justitsministeriets departement (fra 2002 til 2011 dog Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations departement), dog ikke i Flygtningenævnets sekretariat.

Flygtningenævnet har siden 1. januar 2013 bestået af en formand, et antal næstformænd og andre medlemmer, som er uafhængige, og som ikke kan modtage eller søge instruktion fra den beskikkende eller indstillende myndighed eller organisation, jf. udlændingelovens § 53, stk. 1, 1. og 2. pkt.

Efter udlændingelovens § 53, stk. 2, skal Flygtningenævnets formand være landsdommer eller højesteretsdommer, og næstformændene skal være dommere. De andre medlemmer skal være advokater, indstilles af Dansk Flygtningehjælp, gøre tjeneste i Udenrigsministeriets departement eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement.

Flygtningenævnets formand og næstformændene udgør Flygtningenævnets formandskab. Formandskabet beskikker Flygtningenævnets medlemmer. Dommerne beskikkes efter indstilling fra Domstolsstyrelsen, advokaterne beskikkes efter indstilling fra Advokatrådet, og de øvrige medlemmer beskikkes efter indstilling fra henholdsvis Dansk Flygtningehjælp, udenrigsministeren og udlændinge-, integrations- og boligministeren, jf. udlændingelovens § 53, stk. 3.

Med henblik på drøftelse af spørgsmål om almindelige retningslinjer for nævnets arbejde m.v. er der i medfør af udlændingelovens § 53, stk. 7, etableret et koordinationsudvalg. Koordinationsudvalget er sammensat på samme måde som et almindeligt nævn – dvs. en dommer, en advokat, et medlem indstillet af Dansk Flygtningehjælp, et medlem, der gør tjeneste i Udenrigsministeriets departement, og et medlem, der gør tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement – og består så vidt muligt af faste medlemmer. Medlemmerne udpeges af den indstillende myndighed eller organisation.

Flygtningenævnets Koordinationsudvalgs opgaver er nærmere fastlagt i Flygtningenævnets forretningsordens (bekendtgørelse nr. 1651 af 27. december 2013 om forretningsorden for Flygtningenævnet) § 17. Det fremgår heraf, at udvalget behandler forhold af generel betydning for nævnets arbejde, herunder bl.a. mulige kriterier og faktiske forhold, der kan indgå i det enkelte nævns afgørelse af bestemte typer af sager, herunder spørgsmål om indhentelse af generelt baggrundsmateriale og spørgsmål om udsættelse eller iværksættelse af andre sagsbehandlingsskridt som følge heraf.

Ved Flygtningenævnets behandling af en sag medvirker formanden eller en næstformand, en advokat, et medlem indstillet af Dansk Flygtningehjælp, et medlem, der gør tjeneste i Udenrigsministeriets departement, og et medlem, der gør tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, jf. udlændingelovens § 53, stk. 6, jf. dog § 53, stk. 8-12.

I udlændingelovens § 53, stk. 8-12, er oplistet en række sagstyper, der under visse betingelser kan behandles af formanden eller en næstformand alene.

#### *2.1.2. Ministeriets overvejelser og lovforslagets indhold*

For regeringen er det afgørende, at Flygtningenævnet som endelig ankeinstans i asylsager står som garant for, at udlændinge, der indgiver ansøgning om asyl i Danmark, får en grundig og fuldt ud retssikkerhedsmæssigt forsvarlig behandling af deres asylansøgninger.

Det er således væsentligt for regeringen, at Flygtningenævnet forbliver sagkyndigt og med en høj grad af juridisk ekspertise, herunder ekspertise med hensyn til udlændinge- og asylretlige spørgsmål.

Det er for regeringen afgørende, at Flygtningenævnet ikke blot fungerer uafhængigt, men også fremstår uafhængigt.

Dansk Flygtningehjælp er en privat, humanitær organisation med 30 medlemsorganisationer og frivilligrupper og fungerer bl.a. som interesseorganisation, der yder bistand og rådgivning til asylansøgere.

Dansk Flygtningehjælp indtager en central rolle i flere af de sagstyper, som Flygtningenævnet behandler. I sager, hvor Udlændingestyrelsen har vurderet en asylansøgning som åbenbart grundløs, forelægges sagen således for Dansk Flygtningehjælp, jf. udlændingelovens § 53 b. Hvis Dansk Flygtningehjælp ikke kan tilslutte sig Udlændingestyrelsens vurdering af sagen som åbenbart grundløs, og hvis Udlændingestyrelsen fortsat finder, at der bør gives afslag på asyl, indbringes sagen automatisk for Flygtningenævnet. Dansk Flygtningehjælp yder endvidere retshjælp, i det omfang retshjælp ønskes, i sager om klage over Udlændingestyrelsens afgørelser om afvisning eller overførsel efter reglerne i udlændingelovens kapitel 5 a (såkaldte Dublin-sager) og kapitel 5 b (såkaldte § 29 b-sager).

Herudover er et af de medlemmer af Flygtningenævnet, som er indstillet af Dansk Flygtningehjælp, medlem af Flygtningenævnets Koordinationsudvalg, der behandler forhold af generel betydning for nævnets arbejde.

Dansk Flygtningehjælp indtager efter regeringens opfattelse en dobbeltrolle i forhold til Flygtningenævnets arbejde og virksomhed. Denne dobbeltrolle er efter regeringens opfattelse u hensigtsmæssig og med til at rejse tvivl om Flygtningenævnets uafhængighed. Det foreslås på den baggrund med lovforslaget, at Dansk Flygtningehjælp ikke fremover skal have adgang til at indstille medlemmer til Flygtningenævnet.

Med henblik på at opretholde den balance, der hidtil har været i Flygtningenævnet mellem på den ene side medlemmer indstillet af myndigheder og på den anden side medlemmer indstillet af organisationer, foreslås det endvidere med lovforslaget, at udenrigsministeren ikke fremover skal have adgang til at indstille medlemmer til Flygtningenævnet.

Lovforslaget indebærer ingen ændringer for så vidt angår de øvrige medlemmer af Flygtningenævnet. Formanden skal således som hidtil være landsdommer eller højesteretsdommer, og næstformændene skal som hidtil være dommere, jf. udlændingelovens § 53, stk. 2, 1. pkt. Herved sikres almindelige retsgarantier, ligesom Flygtningenævnets uafhængighed understreges. Endvidere bør Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet som det overordnede ansvarlige fagministerium fortsat være repræsenteret i Flygtningenævnet med henblik på at sikre, at den fornødne udlændingeretlige og asylretlige ekspertise er til stede i nævnet. Herudover bemærkes, at advokater indstillet af Advokatrådet fra retsarbejdet vil have erfaring med bl.a. at skulle bedømme en persons troværdighed, hvilket spiller en væsentlig rolle i mange af de asylsager, som behandles i nævnet, hvorfor advokater indstillet af Advokatrådet også fremover bør være repræsenteret i Flygtningenævnet.

Flygtningenævnet vil med den foreslåede sammensætning fremover besidde en høj grad af juridisk og asylretlig faglig ekspertise. Herudover vil sammensætningen af nævnet ikke alene tilgodese de fundamentale retssikkerhedsmæssige garantier, der skal være til stede i asylsagsbehandlingen, men den ændrede sammensætning vil efter regeringens opfattelse også medvirke til, at nævnet fremstår som uafhængigt.

Flygtningenævnets opgaver vil i øvrigt blive bibeholdt, ligesom der ikke foreslås ændringer i den måde, hvorpå sagerne oplyses og behandles under nævnsmødet. Herudover vil Flygtningenævnet fortsat skulle træffe afgørelse i de konkrete sager på baggrund af en konkret og individuel vurdering af omstændighederne i den enkelte sag.

### *2.1.3. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser*

Flygtningekonventionen regulerer ikke spørgsmålet om, hvilken type procedurer der skal benyttes ved fastlæggelsen af flygtningestatus. Det er følgelig op til den enkelte kontraherende stat at tilrettelægge de procedurer, som den pågældende stat anser for at være mest hensigtsmæssige i lyset af den givne forfatningsmæssige og administrative struktur. UNHCR's Eksekutivkomité har dog på komitéens 28. samling i oktober 1977 vedtaget en anbefaling om, at procedurerne bør opfylde visse grundlæggende krav, der afspejler den særlige situation, som en ansøger om flygtningestatus befinder sig i.

Det fremgår af komitéens anbefaling bl.a., at det er et grundlæggende krav, at hvis ansøgeren ikke anerkendes, bør der gives ham rimelig tid til at fremsætte en formel anmodning om fornyet overvejelse af afgørelsen til den samme eller til en anden – enten administrativ eller juridisk – myndighed i henhold til det givne system.

Ifølge artikel 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) skal enhver, hvis rettigheder og friheder efter konventionen er blevet krænkede, have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør. Bestemmelsen er knyttet til de materielle rettigheder i konventionen, herunder artikel 3 om forbud mod tortur m.v. og artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv.

Kravet om adgangen til effektive retsmidler, der bl.a. gælder sager om udlændinges ret til indrejse, ophold og udvisning, er ikke et specifikt krav om adgang til domstolsprøvelse, men et krav om adgang til et organ, som har de fornødne beføjelser og retssikkerhedsgarantier til at foretage en reel materiel og processuel efterprøvelse af den trufne afgørelse og af, om den pågældende udlændings rettigheder er blevet tilsidesat. Det er forudsætningsvis anerkendt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at Flygtningenævnet opfylder disse krav, jf. Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 13. oktober 2009, sag 11230/07, Ashkan Panjehighalehei mod Danmark (klage over UFR 2007.988/2 H).

Det følger herudover af artikel 27, stk. 1, i Dublinforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne), at der skal være adgang til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en domstol eller et domstolslignende organ af de faktiske og retlige forhold mod en afgørelse om overførsel.

Det er Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at Flygtningenævnet også efter den foreslåede ændring af nævnets sammensætning opfylder de nævnte krav.

## 2.2. Udvidelse af muligheden for genbeskikkelse af Flygtningenævnets formand

### 2.2.1. Gældende ret

Flygtningenævnets formand skal være landsdommer eller højesteretsdommer, jf. udlændingelovens § 53, stk. 2, 1. pkt.

Efter udlændingelovens § 53, stk. 4, 1. pkt., beskikkes Flygtningenævnets medlemmer for en periode på 4 år. Et medlem har ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år. Herudover kan genbeskikkelse ikke finde sted, jf. udlændingelovens § 53, stk. 3, 2. og 3. pkt.

Inden for beskikkelses- og genbeskikkelsesperioden kan nævnsmedlemmerne udtræde efter eget ønske. Herudover udtræder et medlem, når betingelserne for medlemmets beskikkelse ikke længere er opfyldt, jf. udlændingelovens § 53, stk. 4, 5. pkt. Beskikkelsen ophører senest ved udgangen af den måned, hvor medlemmet fylder 70 år, jf. udlændingelovens § 53, stk. 4, 6. pkt.

Flygtningenævnets medlemmer, herunder formanden, kan således sidde i nævnet i højst 8 år, hvorefter hvervet som nævnsmedlem ophører.

De gældende regler om beskikkelsesperioden for Flygtningenævnets medlemmer blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 572 af 18. juni 2012 om ændring af udlændingeloven (Revision af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, ændring af kravene til herboende udlændinge for opnåelse af ægtefællesammenføring, udvidelse af Flygtningenævnet og langtidsvisum til adoptivbørn) (lovforslag nr. L 180 af 26. april 2012). Det følger af lovens § 2, stk. 4, at medlemmer af Flygtningenævnet, der den 30. september 2013 havde været beskikket i mindst 8 år, ved udløbet af beskikkelsesperioden – den 30. september 2013 – dog havde ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år, dvs. frem til den 30. september 2017, mens medlemmer, der den 30. september 2013 havde været beskikket i under 8 år, ved udløbet af beskikkelsesperioden havde ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år med mulighed for genbeskikkelse for endnu en periode på 4 år, dvs. frem til den 30. september 2021.

### 2.2.2. Ministeriets overvejelser og lovforslagets indhold

De gældende genbeskikkelsesregler indebærer, at et medlem af Flygtningenævnet, herunder formanden, kan være medlem af nævnet i højst 8 år. Hvis Flygtningenævnets formandskab vælger en formand, der har opnået en vis erfaring i nævnet, vil den periode, den pågældende kan sidde som formand, kunne være relativt kort. Dette er særligt tilfældet, hvis formanden vælges som formand i genbeskikkelsesperioden, jf. udlændingelovens § 53, stk. 4, 2. pkt.

Regeringen finder, at de gældende genbeskikkelsesregler, hvorefter formanden i lighed med de øvrige medlemmer alene kan genbeskikkes for én periode på 4 år, ikke i tilstrækkeligt omfang tilgodeser de særlige krav, der stilles til varetagelsen af formandshvervet, herunder sikrer den fornødne kontinuitet i Flygtningenævnets opgavevaretagelse.

Regeringen foreslår på den baggrund, at Flygtningenævnets formand udover retten til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år nævnt i § 53, stk. 4, 2. pkt., får ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år.

Det betyder, at Flygtningenævnets formand – som det eneste medlem af nævnet – fremadrettet vil have ret til genbeskikkelse for to perioder af hver 4 år og således vil kunne være medlem af Flygtningenævnet i højst 12 år.

Såfremt Flygtningenævnets formand inden udløbet af den anden genbeskikkelsesperiode ønsker at fratræde som formand, eller hvis betingelserne for formandens beskikkelse ikke længere er opfyldt, vil formanden skulle udtræde af nævnet, når vedkommende fratræder som formand, og vil således ikke kunne fortsætte som næstformand. Flygtningenævnets formandskab vil i denne situation skulle vælge en ny formand, jf. udlændingelovens § 53, stk. 5.

## 3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

En ændring af Flygtningenævnets sammensætning i 2017 og frem svarende til sammensætningen i perioden fra 2002 til 2013 vil medføre mindreudgifter for staten.

Mindreudgifterne vedrører vederlæggelse til nævnsmedlemmer. Ydermere vil der være en årlig mindreudgift forbundet med Dansk Flygtningehjælps generelle faglige bistand m.v. til nævnsmedlemmer udpeget af Dansk Flygtningehjælp.

Mindreudgifterne som følge af lovforslaget skønnes at udgøre ca. 17 mio. kr. i 2017 og ca. 10 mio. kr. årligt i 2018 og frem.

Mindreudgifterne vil afhænge af aktivitetsniveauet i Flygtningenævnet. De forventede økonomiske konsekvenser i 2017 og frem fastlægges endeligt i forbindelse med udarbejdelsen af ændringsforslagene til finansloven for 2017.

#### 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ingen erhvervsøkonomiske konsekvenser.

#### 5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

#### 6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

#### 7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

#### 8. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 19. august 2016 til den 16. september 2016 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Dansk Ar-

bejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finansrådet, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, HK/ Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationsstjeneste, KL, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Plums Fond for Fred Økologi og Bæredygtighed (tidligere Fredsfonden), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, samtlige byretter, SOS mod Racisme, Sø- og Handelsretten, Udlændingenævnet, UNHCR Regional Representation for Northern Europe og Ægteskab Uden Grænser.

#### 9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	En ændring af Flygtningenævnets sammensætning skønnes at medføre mindreudgifter på ca. 17 mio. kr. i 2017 og ca. 10 mio. kr. årligt i 2018 og frem i forhold til det budgetterede på regeringens forslag til finanslov for 2017	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser (sæt X)	JA	NEJ X

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

*Til § 1*

Til nr. 1

Flygtningenævnet består i dag af en formand og næstformænd (formandskabet) og andre medlemmer. Efter udlændingelovens § 53, stk. 2, 2. pkt., skal de andre medlemmer være advokater, indstilles af Dansk Flygtningehjælp, gøre tjeneste i Udenrigsministeriets departement eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 53, stk. 2, 2. pkt., således at » indstilles af Dansk Flygtningehjælp, gøre tjeneste i Udenrigsministeriets departement eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement« ændres til »eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, dog ikke Flygtningenævnets sekretariat«.

Med den foreslåede ændring vil Dansk Flygtningehjælp og udenrigsministeren ikke længere skulle indstille medlemmer til Flygtningenævnet.

Flygtningenævnets sekretariat er organisatorisk en del af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement. Med den foreslåede ændring præciseres det på den baggrund, at medlemmer af Flygtningenævnet, der gør tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, ikke må gøre tjeneste i Flygtningenævnets sekretariat.

Flygtningenævnet vil herefter fortsat bestå af en formand og næstformænd (formandskabet) og andre medlemmer. De andre medlemmer skal fremover være advokater eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, dog ikke Flygtningenævnets sekretariat.

Dansk Flygtningehjælp indtager en central rolle i flere af de sagstyper, som Flygtningenævnet behandler. I sager, hvor Udlændingestyrelsen har vurderet en asylansøgning som åbenbart grundløs, forelægges sagen således for Dansk Flygtningehjælp, jf. udlændingelovens § 53 b. Hvis Dansk Flygtningehjælp ikke kan tilslutte sig Udlændingestyrelsens vurdering af sagen som åbenbart grundløs, og hvis Udlændingestyrelsen fortsat finder, at der bør gives afslag på asyl, indbringes sagen automatisk for Flygtningenævnet. Dansk Flygtningehjælp yder endvidere retshjælp, i det omfang retshjælp ønskes, i sager om klage over Udlændingestyrelsens afgørelser om afvisning eller overførsel efter reglerne i udlændingelovens kapitel 5 a (såkaldte Dublin-sager) og kapitel 5 b (såkaldte § 29 b-sager).

Herudover er et af de medlemmer af Flygtningenævnet, som er indstillet af Dansk Flygtningehjælp, medlem af Flygtningenævnets Koordinationsudvalg, der behandler forhold af generel betydning for nævnets arbejde.

Dansk Flygtningehjælp indtager efter regeringens opfattelse en dobbeltrolle i forhold til Flygtningenævnets arbejde og virksomhed. Denne dobbeltrolle er efter regeringens opfattelse uhensigtsmæssig og med til at rejse tvivl om Flygtningenævnets uafhængighed. Det foreslås på den baggrund med lovforslaget, at Dansk Flygtningehjælp ikke fremover skal have adgang til at indstille medlemmer til Flygtningenævnet.

Med henblik på at opretholde den balance, der hidtil har været i Flygtningenævnet mellem på den ene side medlemmer indstillet af myndigheder og på den anden side medlemmer indstillet af organisationer, skal udenrigsministeren ikke fremover have adgang til at indstille medlemmer til Flygtningenævnet.

Lovforslaget indebærer ingen ændringer for så vidt angår de øvrige medlemmer af Flygtningenævnet (dommere, advokater og personer, der gør tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, dog ikke Flygtningenævnets sekretariat). Endvidere vil Flygtningenævnets opgaver blive bibeholdt, ligesom der ikke foreslås ændringer i den måde, hvorpå sagerne oplyses og behandles under nævnsmødet.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Flygtningenævnets medlemmer beskikkes af Flygtningenævnets formandskab. Efter den gældende § 53, stk. 3, 2. pkt., i udlændingeloven beskikkes dommerne efter indstilling fra Domstolsstyrelsen, advokaterne beskikkes efter indstilling fra Advokatrådet, og de øvrige medlemmer beskikkes efter indstilling fra henholdsvis Dansk Flygtningehjælp, udenrigsministeren og udlændinge-, integrations- og boligministeren.

Som en konsekvens af den foreslåede ændring i § 1, nr. 1, om Flygtningenævnets sammensætning, foreslås det at ændre udlændingelovens § 53, stk. 3, 2. pkt., således at formuleringen »henholdsvis Dansk Flygtningehjælp, udenrigsministeren og« udgår af lovteksten. Dette indebærer, at Dansk Flygtningehjælp og udenrigsministeren ikke længere vil skulle indstille medlemmer til beskikkelse i Flygtningenævnet.

Flygtningenævnets medlemmer vil således fremover skulle beskikkes af Flygtningenævnets formandskab efter indstilling fra henholdsvis Domstolsstyrelsen, Advokatrådet og udlændinge-, integrations- og boligministeren.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

Efter udlændingelovens § 53, stk. 4, 1. pkt., beskikkes Flygtningenævnets medlemmer for en periode på 4 år. Et

medlem har ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år. Herudover kan genbeskikkelse ikke finde sted, jf. udlændingelovens § 53, stk. 3, 2. og 3. pkt.

De gældende genbeskikkelsesregler indebærer, at et medlem af Flygtningenævnet, herunder formanden, kan være medlem af nævnet i højst 8 år. Hvis Flygtningenævnets formandskab vælger en formand, der har opnået en vis erfaring i nævnet, vil den periode, den pågældende kan sidde som formand, kunne være relativt kort. Dette er særligt tilfældet, hvis formanden vælges som formand i genbeskikkelsesperioden, jf. udlændingelovens § 53, stk. 4, 2. pkt.

De gældende genbeskikkelsesregler, hvorefter formanden i lighed med de øvrige medlemmer alene kan genbeskikkes for én periode på 4 år, tilgodeser ikke i tilstrækkeligt omfang de særlige krav, der stilles til varetagelsen af formandshvervet, herunder sikrer den fornødne kontinuitet i Flygtningenævnets opgavevaretagelse.

Det foreslås på den baggrund, at der i udlændingelovens § 53, stk. 4, efter 2. pkt. indsættes ordene »Flygtningenævnets formand har udover retten til genbeskikkelse nævnt i 2. pkt. ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år.«

Flygtningenævnets formand vil således efter lovforslaget – som det eneste medlem af nævnet – fremadrettet have ret til genbeskikkelse for to perioder af hver 4 år og vil således kunne være medlem af Flygtningenævnet i højst 12 år.

Såfremt Flygtningenævnets formand inden udløbet af den anden genbeskikkelsesperiode ønsker at fratræde som formand, eller hvis betingelserne for formandens beskikkelse ikke længere er opfyldt, vil formanden skulle udtræde af nævnet, når vedkommende fratræder som formand, og vil således ikke kunne fortsætte som næstformand. Flygtningenævnets formandskab vil i denne situation skulle vælge en ny formand, jf. udlændingelovens § 53, stk. 5.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4

Det fremgår af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 53, stk. 6, at ved Flygtningenævnets behandling af en sag medvirker formanden eller en næstformand, en advokat, et medlem, der indstilles af Dansk Flygtningehjælp, et medlem, der gør tjeneste i Udenrigsministeriets departement, og et medlem, der gør tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, jf. dog stk. 8-12.

I udlændingelovens § 53, stk. 8-12, som ikke foreslås ændret, er oplyst en række sagstyper, der under visse betingelser kan behandles af formanden eller en næstformand alene.

Som en konsekvens af den foreslåede ændring i lovforslagets § 1, nr. 1, om Flygtningenævnets sammensætning, foreslås det at ændre udlændingelovens § 53, stk. 6, således at ordene », et medlem, der indstilles af Dansk Flygtningehjælp, et medlem, der gør tjeneste i Udenrigsministeriets departement,« udgår.

Flygtningenævnet vil herefter ved behandlingen af en konkret sag fremover bestå af tre medlemmer; formanden eller en næstformand, en advokat og et medlem, der gør tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, jf. dog stk. 8-12.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### *Til § 2*

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. januar 2017.

Flygtningenævnet vil fra den 1. januar 2017 skulle behandle de for nævnet indbragte sager i den ændrede sammensætning, uanset hvornår sagen er indbragt for nævnet. Dette gælder også for så vidt angår sager, der inden den 1. januar 2017 i forbindelse med sagens behandling er udsat til fortsat behandling efter den 1. januar 2017.

Endvidere vil dette gælde for afsluttede sager, der efter den 1. januar 2017 søges genoptaget eller genoptages til fornyet behandling. Træffer formanden for det enkelte nævn bestemmelse om, at spørgsmålet om genoptagelse skal forelægges det nævn, der har afgjort sagen, ved et møde, eventuelt et telefonmøde, eller ved skriftlig votering, jf. Flygtningenævnets forretningsordens (bekendtgørelse nr. 1651 af 27. december 2013 om forretningsorden for Flygtningenævnet) § 48, stk. 2, nr. 1, eller at sagen genoptages og behandles på et nævnsmøde af det nævn, der har afgjort sagen, jf. Flygtningenævnets forretningsordens § 48, stk. 2, nr. 2, skal det oprindelige nævn uden medlemmerne indstillet af Dansk Flygtningehjælp og udenrigsministeren træffe afgørelse i sagen.

#### *Til § 3*

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.



## Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

## Gældende formulering

## Lovforslaget

## § 53. ---

*Stk. 2.* Flygtningenævnets formand skal være landsdommer eller højesteretsdommer, og næstformændene skal være dommere. De andre medlemmer skal være advokater, indstilles af Dansk Flygtningehjælp, gøre tjeneste i Udenrigsministeriets departement eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement.

*Stk. 3.* Flygtningenævnets medlemmer beskikkes af Flygtningenævnets formandskab. Dommerne beskikkes efter indstilling fra Domstolsstyrelsen, advokaterne beskikkes efter indstilling fra Advokatrådet, og de øvrige medlemmer beskikkes efter indstilling fra henholdsvis Dansk Flygtningehjælp, udenrigsministeren og udlændinge-, integrations- og boligministeren.

*Stk. 4.* Flygtningenævnets medlemmer beskikkes for en periode på 4 år. Et medlem har ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år. Herudover kan genbeskikkelse ikke finde sted. Flygtningenævnets medlemmer kan kun afsættes ved dom. Et medlem udtræder, når betingelserne for medlemmets beskikkelse ikke længere er opfyldt. Beskikkelsen ophører senest ved udgangen af den måned, hvori den pågældende fylder 70 år.

*Stk. 5.* ---

*Stk. 6.* Ved Flygtningenævnets behandling af en sag medvirker formanden eller en næstformand, en advokat, et medlem, der indstilles af Dansk Flygtningehjælp, et medlem, der gør tjeneste i Udenrigsministeriets departement, og et medlem,

## § 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016, som ændret senest ved § 6 i lov nr. 665 af 8. juni 2016, foretages følgende ændringer:

1. I § 53, *stk. 2, 2. pkt.*, ændres », indstilles af Dansk Flygtningehjælp, gøre tjeneste i Udenrigsministeriets departement eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement« til: »eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, dog ikke Flygtningenævnets sekretariat«.

2. I § 53, *stk. 3, 2. pkt.*, udgår »henholdsvis Dansk Flygtningehjælp, udenrigsministeren og«.

3. I § 53, *stk. 4*, indsættes efter 2. pkt.: »Flygtningenævnets formand har udover retten til genbeskikkelse nævnt i 2. pkt. ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år.«

4. I § 53, *stk. 6*, udgår », et medlem, der indstilles af Dansk Flygtningehjælp, et medlem, der gør tjeneste i Udenrigsministeriets departement,«.

der gør tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, jf. dog stk. 8-12.

*Stk. 7-14. ---*

## § 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2017.

## § 3

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