

UDKAST



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

Forslag
til
lov om ændring af udlændingeloven
(Ændring af Flygtningenævnets sammensætning mv.)

§ 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 den i 2. pkt. nævnte ret til genbeskikkelse 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.

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Niklas Velling Johansen

Tel. 61 98 34 12
Mail nj@uibm.dk

Sags nr. 2016 - 4185
Akt-id 86926

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Ændring af Flygtningenævnets sammensætning
 - 2.1. Gældende ret
 - 2.2. Ministeriets overvejelser og lovforslagets indhold
 - 2.3. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser
3. Udvidelse af muligheden for genbeskikkelse af Flygtningenævnets formand
 - 3.1. Gældende ret
 - 3.2. Ministeriets overvejelser og lovforslagets indhold
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
6. Administrative konsekvenser for borgerne
7. Miljømæssige konsekvenser
8. Forholdet til EU-retten
9. Hørte myndigheder og organisationer mv.
10. 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. 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 rådgivning 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 være medlem af Flygtningenævnet i højst 12 år.

2. Ændring af Flygtningenævnets sammensætning

2.1. 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 asylområdet, således at nævnet kan udgøre et retssikkerhedsmæssigt værn for flygtninge.

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 skønsudøvelse. Foreligger der ikke omstændigheder som nævnt, er der ikke grundlag for at fravige endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 7 [nu § 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, æn-

dring 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 mv. 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 bag-

grundsmateriale og spørgsmål om udsættelse eller iværksættelse af andre sagsbehandlingskridt 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.

2.2. 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 uhensigtsmæssig og med til at rejse tvivl om Flygtningenævnet 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.

2.3. 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 opfyl-

de 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.

Sager om udlændinges ret til indrejse, ophold og udvisning anses for omfattet af artikel 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Efter denne bestemmelse skal enhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør. Bestemmelsen er efter sin ordlyd knyttet til de materielle rettigheder i konventionen (og protokollerne), herunder artikel 3 om forbud mod tortur mv. og artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv.

Kravet om effektive retsmidler 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 klagerens rettigheder er blevet tilsidesat.

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 tredjelandstatsborger 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 Flygtningesnævnet også efter den foreslåede ændring af nævnets sammensætning opfylder de nævnte krav.

3. Udvidelse af muligheden for genbeskikkelse af Flygtningesnævnets formand

3.1. Gældende ret

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

Efter udlændingelovens § 53, stk. 4, 1. pkt., beskikkes Flygtningesnævnets 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.

3.2. 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 den i § 53, stk. 4, 2. pkt., nævnte ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år får ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år.

Flygtningenævnets formand vil herefter – som det eneste medlem af nævnet – 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.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

[...]

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ingen erhvervsøkonomiske konsekvenser.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget vurderes ikke at have EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Dansk Arbejdsgiverforening, 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, Fredsfonden, Færøernes Landsstyre, HK/ Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandreradvisningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, Kommunernes Landsforening, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), 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.

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ Mindreudgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat,	[...]	[...]

kommuner og regioner		
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	[...]	[...]
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	[...]	[...]
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	[...]	[...]
Miljømæssige konsekvenser	[...]	[...]
Administrative konsekvenser for borgerne	[...]	[...]
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

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 de andre medlemmer fremover skal være advokater eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, dog ikke Flygtningenævnet sekretariat.

Med den foreslåede ændring vil Flygtningenævnet fremover bestå af en formand og næstformænd (formandskabet) og andre medlemmer. De andre medlemmer skal være advokater eller gøre tjeneste i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement, dog ikke Flygtningenævnet 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 Flygtningenævnet 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 an-

den 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 2.2 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 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 2.2 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 relativ 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 ændre udlændingelovens § 53, stk. 4, om muligheden for genbeskikkelse, således at Flygtningenævnets formand udover den i § 53, stk. 4, 2. pkt., nævnte ret til genbeskikkelse har ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år.

Flygtningenævnets formand vil efter lovforslaget – som det eneste medlem af nævnet – 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 3.2 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 oplistet en række sagstyper, der under visse betingelser kan behandles af formanden eller en næstformand alene.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 53, stk. 6, således at Flygtningenævnet ved behandlingen af en konkret sag fremover vil 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 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

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

Flygtningenævnet vil fra 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 1. januar 2017 i forbindelse med sagens behandling er udsat til fortsat behandling efter 1. januar 2017.

Endvidere gælder dette for afsluttede sager, der efter 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, på 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, træffer det oprindelige nævn uden medlemmerne indstillet af Dansk Flygtningehjælp og udenrigsministeren 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.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 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:

§ 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

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«.

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

3. I § 53, stk. 4, indsættes efter 2. pkt.: »Flygtningenævnets formand har udover den i 2. pkt. nævnte ret til genbeskikkelse 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.