



KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Overførsel af opgaver fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Flygtningenævnet og Udlændingenævnet m.v.)

15. december 2016

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2016 - 7734
Akt-id 145322

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den 26. oktober 2016 til den 23. november 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, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureauforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Universiteter, 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, Fredsfonden, Folkehøjskolernes forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater - FAU, Færøernes Landsstyre, HK/ Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandrerådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrations-tjeneste, KL, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, LO, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, samtlige byretter, SOS mod Racisme, Sø- og Handelsretten, Udlændingenævnet, UNHCR Regional Representation for Northern Europe, Ægteskab Uden Grænser og 3 F.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Bedsteforældre for Asyl, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater - FAU, Institut for Menneskerettigheder, SOS mod Racisme og Udlændingenævnet.

Advokatsamfundet, Den Danske Dommerforening, Danske Universiteter, Færøernes Landsstyre, KL, LO, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Sø- og Handelsretten og Retspræsidenten for Københavns Byret har oplyst ikke at have bemærkninger til lovforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne hørings svar.

Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til hørings svarene er anført i kursiv.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i hørings oversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til hørings svarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg.

2. Indkomne hørings svar

2.1. Generelle bemærkninger

Bedsteforældre for Asyl, Dansk Flygtningehjælp, Foreningen af Udlændingeretsadvokater - FAU og Institut for Menneskerettigheder anser det for hensigtsmæssigt og positivt at overføre flere klagesager til Udlændingenævnet og Flygtningenævnet.

Dansk Flygtningehjælp, Foreningen af Udlændingeretsadvokater - FAU, Institut for Menneskerettigheder og SOS mod Racisme finder det hensigtsmæssigt, at flere udlændingereftlige afgørelser træffes af et domstolslignende og uafhængigt organ i stedet for af Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Dansk Flygtningehjælp og Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at der oprettes en klageadgang til Udlændingenævnet for så vidt angår visse af Styrelsen for International Rekruttering og Integrations afgørelser, således at der etableres en 2. instans behandling for disse sager.

Flygtningenævnet bemærker, at der med lovforslaget tilføres Flygtningenævnet nogle sagstyper, der adskiller sig fra de sager, som Flygtningenævnet hidtil har truffet afgørelse i.

SOS mod Racisme finder, det er overraskende, at Udlændingenævnet får udvidet sit kompetenceområde, og mener, at muligheden for at kunne lægge et pres på ministeren i forhold til konkrete sager ikke længere vil eksistere med overførslen af sager til Udlændingenævnet, som er et domstolslignende organ.

Udlændinge- og Integrationsministeriet noterer, at der overordnet set er positive tilkendegivelser vedrørende forslaget om overførsel af opgaver fra Udlændinge- og Integrationsministeriets departement til Udlændingenævnet og Flygtningenævnet. Som det fremgår af pkt. 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, har lovforslaget til formål at flytte behandlingen af klagesagerne, så Udlændinge- og Integrationsministeriets departement ikke træffer afgørelser i konkrete klagesager, og således at sager, der knytter sig til eller har lighed med de klagesager, som allerede i dag behandles af henholdsvis Flygtningenævnet og Udlændingenævnet, samles hos disse myndigheder.

2.2. Udvidelse af Udlændingenævnets kompetence

2.2.1. Opholdstilladelse på baggrund af Den Europæiske Unions Domstols dom i sag C-34/09 (Zambrano)

Dansk Flygtningehjælp finder det hensigtsmæssigt, at kompetencen til at behandle klager over afgørelser om ret til opholdstilladelse på baggrund af EU-Domstolens dom i Zambrano-sagen overføres til Udlændingenævnet, idet Udlændingenævnet har tilsvarende kompetence i andre afgørelser om familiesammenføring.

Udlændinge- og Integrationsministeriet noterer sig bemærkningerne og kan oplyse, at Udlændingenævnet allerede i dag behandler klager over afgørelser på familiesammenføringsområdet, og at spørgsmål om opholdstilladelse med henvisning til EU-Domstolens dom i Zambrano-sagen typisk vil opstå i forbindelse med en klage over Udlændingestyrelsens afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse, der er meddelt på grundlag af ægteskab med en dansk statsborger, under henvisning til, at samlivet er ophævet. Også anden sagsbehandling, der relaterer sig til ægtefællesammenføring med en dansk statsborger, kan aktualisere, at der eventuelt skal meddeles opholdstilladelse på grundlag af EU-Domstolens dom i Zambrano-sagen.

2.2.2. Visumsager, hvor Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse som første instans

Udlændingenævnet finder, at det bør fremgå udtrykkeligt af lovforslaget, at Udlændingenævnet i forbindelse med overførslen af kompetence til at behandle klagesager på visumområdet tillige får hjemmel til selvstændig adgang til visumsystemet IVR-VIS, jf. udlændingelovens § 2 a, stk. 7, og at Udlændingenævnets behandling forudsætter, at den nødvendige tekniske adgang er gennemført på tidspunktet for lovforslagets ikrafttræden.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at hjemlen for Udlændingenævnets adgang til visumsystemet IVR-VIS med lovforslaget vil følge af Udlændingenævnets kompetence efter udlændingeloven til at træffe afgørelse i visumsager, hvor Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse som første instans. Udlændingenævnets adgang til visumsystemet IVR-VIS kræver således ikke særskilt hjemmel i udlændingeloven.

Med den foreslåede ordning vil Udlændingenævnet være omfattet af betegnelsen "visummyndigheder", således som denne er defineret i art. 4, nr. 3, i VIS-forordningen (Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold).

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil foranledige, at Udlændingenævnet får den tekniske adgang til visumsystemet IVR-VIS, ligesom ministeriet vil sørge for den fornødne orientering til Europa-Kommissionen, jf. VIS-forordningens art. 6, stk. 3, om de ændrede kompetenceforhold. Der henvises til EU-Tidende af 26. maj 2016, C 187, side 4, for den senest offentliggjorte liste over kompetente myndigheder, hvis behørigt bemyndigede medarbejdere har adgang til at indlæse, ændre, slette eller søge oplysninger i visuminformationssystemet (VIS).

2.2.3. Betaling af gebyr for at indgive klage

Bedsteforældre for Asyl anfører, at opkrævningen af gebyrer for at indgive klager i de sager, som foreslås overført, er stærkt kritisabel, da afgørelserne vedrører mennesker i en oftest trang økonomisk situation, som kun burde betale et symbolsk beløb.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det følger af udlændingelovens § 9 h, stk. 6, at gebyret for at indgive klage over en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration efter stk. 5, 2. pkt., tilbagebetales, hvis klageren får helt eller delvist medhold i klagen.

Et indbetalt gebyr skal således tilbagebetales, hvis Udlændingenævnet træffer afgørelse om at omgøre den afgørelse, som Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration har truffet. Endvidere skal gebyret tilbagebetales, hvis der træffes afgørelse om, at sagen skal hjemvises til fornyet behandling i Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration.

Udlændingenævnet anfører, at det følger af udlændingelovens § 9 h, stk. 5, 2. pkt., at en klage til Udlændingenævnet over en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration på baggrund af en ansøgning omfattet af stk. 1 eller stk. 3 som udgangspunkt er pålagt et klagegebyr, medmindre andet følger af EU-reglerne. Udlændingenævnet anfører endvidere, at det fremgår af udlændingelovens § 9 h, stk. 1, at der som udgangspunkt skal betales et gebyr for at indgive ansøgning, uanset om der indgives ansøgning til Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration, medmindre Danmarks internationale forpligtelser eller EU-reglerne kan tilsige andet. Udlændingenævnet antager på den baggrund, at en klage over en afvisning af en ansøgning på baggrund af manglende betaling af gebyr for at indgive ansøgning vil være omfattet af gebyrreglerne. Udlændingenævnet bemærker hertil, at en udlænding, som f.eks. ønsker at klage over, at den pågældendes ansøgning om familiesammenføring ikke kan fritages for betaling af gebyr med henvisning til Danmarks internationale forpligtelser, vil skulle betale et klagegebyr senest samtidig med klagen til Udlændingenævnet, for at Udlændingenævnet kan behandle klagen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan hertil bemærke, at afgørelse om, hvorvidt Danmarks internationale forpligtelser eller EU-reglerne kan tilsige, at udlændingen ikke skal betale gebyr, træffes af Udlændingestyrelsen i de tilfælde, der er nævnt i udlændingelovens § 9 h, stk. 1, nr. 1-3, 10, 11, 14 og 15 (familiesammenføring, opholdstilladelse som religiøs forkynder mv. og tidsubegrænset opholdstilladelse), og af Styrelsen for International Rekruttering og Integration i de tilfælde, der er nævnt i udlændingelovens § 9 h, stk. 1, nr. 4-9, 12 og 13 (bl.a. opholdstilladelse på grundlag af beskæftigelse eller studie eller som au pair eller praktikant).

Forslaget om, at klager over afgørelser om betaling af gebyrer efter udlændingelovens § 9 h, stk. 1, skal behandles af Udlændingenævnet, retter sig således mod tilfælde, hvor spørgsmålet er, om Danmarks internationale forpligtelser eller EU-reglerne tilsiger, at udlændingen ikke har skullet betale gebyr i forbindelse med ansøgningens indgivelse.

Hvis udlændingen har betalt gebyr for at indgive en ansøgning, skal gebyret tilbagebetales, hvis Danmarks internationale forpligtelser kan tilsige, at ansøgningen skulle tillades indgivet uden betaling af gebyr, eller hvis det er i strid med EU-reglerne at opkræve beløbet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan herudover bemærke, at det følger af udlændingelovens § 9 h, stk. 5, 2. pkt., at der senest samtidigt med indgivelsen af en klage over en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration skal betales et gebyr, medmindre andet følger af EU-reglerne. Kravet om

indbetaling af gebyr fraviges således, hvis det følger af EU-reglerne, at der ikke kan opkræves gebyr for at indgive klagen.

Hvis udlændingen har betalt gebyr for at indgive en klage, skal gebyret tilbagebetales, hvis det er i strid med EU-reglerne at opkræve beløbet.

Gebyret for at indgive klage over en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration efter udlændingelovens § 9 h, stk. 5, 2. pkt., skal også tilbagebetales, hvis klageren får helt eller delvist medhold i klagen, jf. udlændingelovens § 9 h, stk. 6, 2. pkt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at det følger af udlændingelovens § 9 h, stk. 8, 1. pkt., at en ansøgning afvises, hvis betingelsen i § 9 h, stk. 1 og 3, ikke er opfyldt, medmindre den udestående gebyrbetaling udgør højst 200 kr., eller det indbetalte gebyr svarer til en anden sagskategori end den, ansøgningen vedrører. Endvidere følger det af udlændingelovens § 46 a, stk. 1, at afgørelser om afvisning efter § 9 h, stk. 8, 1. pkt., ikke kan påklages.

Afgørelser om afvisning af ansøgninger som følge af manglende gebyrbetaling efter udlændingelovens § 9 h, stk. 1, kan således ikke påklages, jf. § 46 a, stk. 1, jf. § 9 h, stk. 8, 1. pkt. Lovforslaget ændrer ikke herved.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endelig bemærke, at en klage afvises, hvis betingelsen i § 9 h, stk. 5, 2. pkt., om betaling af klagegebyr ikke er opfyldt, jf. § 9 h, stk. 9, 2. pkt.

2.2.4. Identitetsfastlæggelse, tilbagerejsetilladelser og laissez-passer

Udlændingenævnet anfører, at der i lovforslaget tages højde for, at Udlændingenævnet ikke har kompetence til at behandle klagesager vedrørende asyl eller klagesager, der direkte eller indirekte relaterer sig til asylmotivet for en udlænding, der er asylansøger, har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, eller som opholder sig her i landet som f.eks. afvist asylansøger. Udlændingenævnet bemærker hertil, at der således er sikret "vandtætte skodder" mellem asylområdet og opholdsområdet. Udlændingenævnet anfører endvidere, at den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 13, bl.a. omfatter ansøgninger om ændring af den registrerede fødedato, og Udlændingenævnet bemærker hertil, at Udlændingenævnet allerede i dag har kompetence til at behandle klager over aldersændring i visse typer af sager i medfør af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 8. Udlændingenævnet bemærker på den baggrund, at der ikke længere er juridisk grundlag for at opretholde den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 8, ved indførelsen af den foreslåede bestemmelse i § 52 b, stk. 1, nr. 13. Udlændingenævnet anfører endvidere, at hvis den gældende bestemmelse i § 52 b, stk. 1, nr. 8, opretholdes, anmodes ministeriet om at foretage en nærmere sondring af de to bestemmelsers anvendelsesområde.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det med lovforslaget forslås, at Udlændingestyrelsens afgørelser om identitetsfastlæggelse, herunder afgørelser om fastsættelse af en udlændings fødselsland, fødselsdato, navn og statsborgerskab, skal kunne påklages til Udlændingenævnet i stedet for til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Det følger af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 8, at afgørelser om fastsættelse af alder i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 eller § 9 c, stk. 1, som følge af familiemæssig tilknytning til en herboende person, kan påklages til Udlændingenævnet.

Udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 8, omfatter således specifikt klager om fastsættelse af alder i forbindelse med en ansøgning om familiesammenføring.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 13, er bredere og omfatter som nævnt klager over afgørelser om både fastsættelse af en udlændings fødselsland, fødselsdato, navn og statsborgerskab.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 13, vil finde anvendelse i de tilfælde, hvor en afgørelse vedrørende aldersændring ikke er omfattet af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 8.

2.2.5. Afgørelser om motivationsfremmende foranstaltninger vedrørende økonomiske ydelser

Udlændingenævnet finder det betænkeligt og meget lidt hensigtsmæssigt i forhold til Udlændingenævnets generelle kompetenceområde, at det foreslås at overføre kompetencen til at behandle klagesag vedrørende motivationsfremmende foranstaltninger. Udlændingenævnet henviser til, at der i dag er "vandtætte skodder" mellem asylområdet og opholdsområdet og antager, at stort set alle de udlændinge, som pålægges motivationsfremmende foranstaltninger, er asylansøgere eller afviste asylansøgere, herunder på tålt ophold. Udlændingenævnet finder på den baggrund, at overførslen af klagesagerne bør genovervejes.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil anføre, at udlændingelovens § 42 a, stk. 10 og 11, indeholder en række nærmere betingelser for udbetaling af økonomiske ydelser til udlændinge. En udlænding kan således eksempelvis fratages økonomiske ydelser, hvis udlændingen ikke overholder en række nærmere angivne forpligtelser mv. eller har udvist en voldelig eller truende adfærd. Det kan således eksempelvis have økonomiske konsekvenser, hvis udlændingen uden rimelig grund udebliver fra en afhøring hos politiet eller Udlændingestyrelsen, hvis udlændingen har udvist truende eller voldelig adfærd over for andre på indkvarteringsstedet, hvis udlændingen ikke overholder sin opholds- og meldepligt, eller hvis udlændingen ikke medvirker til sin asylsagsbehandling – eller hvis politiet drager omsorg for udlændingens udrejse – til udrejsen.

Der er således tale om en række forskellige foranstaltninger. Enkelte af disse (eksempelvis fratagelse af økonomiske ydelser som følge af manglende medvirken til asylsagens behandling) kan indirekte relatere sig til vurderingen af den pågældendes ansøgning om asyl.

Ministeriet har på den baggrund overvejet, om behandlingen af klagesagerne skal deles mellem Udlændingenævnet og Flygtningenævnet, således at de sager, der indirekte relatere sig til vurderingen af den pågældendes ansøgning om asyl, behandles af Flygtningenævnet. Der er imidlertid tale om et mindre sagsområde. Henset til en ensartet behandling af klagesagerne bør sagerne derfor efter ministeriets opfattelse behandles af samme klageinstans. På baggrund af en samlet vurdering finder Udlændinge- og Integrationsministeriet det mest hensigtsmæssigt, at Udlændingenævnet får kompetence til fremadrettet at behandle klagesager om motivationsfremmende foranstaltninger.

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at der ikke foretages en asylretlig vurdering ved behandlingen af klagesager om motivationsfremmende foranstaltninger. Der er derimod tale om en vurdering af navnlig udlændinges opførsel mv. bl.a. under behandling af sager om ophold her i landet. På den baggrund findes det ikke betænkeligt at overføre sagerne til Udlændingenævnet

2.3. Udvidelse af Flygtningenævnets kompetence

2.3.1. Generelt om overførslen af sager til Flygtningenævnet

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at overførslen af sager til Flygtningenævnet indebærer en begrænsning af domstolsprøvelsen af sagerne, idet Flygtningenævnets afgørelser er endelige jf. udlændingelovens § 56, stk. 8, og derfor alene kan underlægges en begrænset domstolsprøvelse efter grundlovens § 63. Instituttet bemærker endvidere, at instituttet generelt af retssikkerhedsmæssige årsager er betænkelige ved endelighedsbestemmelser, og at der er mulighed for, at afgørelser kan undtages fra Flygtningenævnets endelighedsbestemmelse, såfremt der ikke er tilstrækkeligt tungtvejende grunde til at begrænse domstolsprøvelsen. Instituttet anbefaler derfor, at der i lovforslaget redegøres for, hvorfor domstolsprøvelsen af afgørelserne begrænses samt de retssikkerhedsmæssige konsekvenser her beskrives.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at Flygtningenævnet er et uafhængigt og domstolslignende organ. Formanden for Flygtningenævnet skal være landsdommer eller højesteretsdommer, og næstformændene skal være dommere, jf. udlændingelovens § 53, stk. 2, 1. pkt. Herved sikres almindelige retsgarantier, ligesom Flygtningenævnets uafhængighed understreges.

Flygtningenævnets afgørelser er endelige, jf. udlændingelovens § 56, stk. 8. Dette indebærer, at nævnets afgørelser ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Endvidere har Højesteret i sin dom af 16. juni 1997 (refereret i UfR 1997.1157 H) fastslået, at endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8, tillige indebærer, at domstolene er afskåret fra at prøve Flygtningenævnets afgørelse i konkrete sager. Flertallet lagde i dommen vægt på bl.a., at Flygtningenævnet er et sagkyndigt nævn af domstolslignende karakter. Det fremgår desuden af Højesteret ved dom af 26. januar 2001 (refereret i UfR 2001.861 H), at domstolsprøvelse af Flygtningenævnets afgørelser er begrænset til en prøvelse af retsspørgsmål, herunder mangler ved afgørelsesgrundlaget, sagsbehandlingsfejl og ulovlig skønsudøvelse, og foreligger der ikke omstændigheder som nævnt, er der ikke grundlag for at fravige endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8.

De sager, der foreslås overført til Flygtningenævnet, vil således fremover blive afgjort af et uafhængigt og domstolslignende organ under medvirken af en dommer, og bestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8, afskærer ikke enhver domstolsprøvelse i alle tilfælde.

Det bemærkes i øvrigt, at det – hverken ud fra faglige eller ressourcemæssige betragtninger – vurderes hensigtsmæssigt at give mulighed for domstolsprøvelse af de afgørelser, der foreslås overført til Flygtningenævnet, ved at ophæve endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8. Der må således bl.a. forventes en længere sagsbehandlings-tid ved domstolene, ligesom det vil være mere vanskeligt at fastholde en ensartet praksis i de pågældende sager.

På den baggrund finder ministeriet ikke anledning til at adressere endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8, nærmere i lovforslaget vedrørende overførslen af sager til Flygtningenævnet.

2.3.2. Opholdstilladelse til uledsagede udlændinge under 18 år

Dansk Flygtningehjælp finder det positivt, at kompetencen til at behandle klager vedrørende afgørelser om opholdstilladelse til uledsagede mindreårige asylansøgere, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, overføres til Flygtningenævnet, idet hensynet til retssikkerheden taler for, at endelige afgørelser træffes af et klageorgan, der er så uafhængigt og domstolslignende som muligt. Dansk Flygtningehjælp opfordrer dog til, at det overvejes at etablere klageadgang vedrørende Udlændingestyrelsens beslutning om, at en uledsaget mindreårig asylansøger er for umoden til at gennemgå asylproceduren, samt at der for både modenhedsvurderingen og eventuel ledsagelse i højere grad inddrages relevant socialfaglig ekspertise.

Flygtningenævnet anfører, at afgørelsen af, om en udlænding skal meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, ikke bør ligge hos Flygtningenævnet, idet nævnet træffer afgørelser på baggrund af konventionsbestemte retskrav, og at afgørelsen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, er fakultativ og har en høj grad af lighed med afgørelser om opholdstilladelse af humanitære grunde efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, da det er de samme vurderinger, der skal anlægges. Kompetencen til at træffe afgørelser i de to sagstyper bør derfor ligge hos den samme myndighed.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det overvejes, hvorvidt der bør etableres en klageadgang for vurderingen af, om en uledsaget mindreårig bør gennemgå en asylsagsbehandling.

Som det fremgår af pkt. 3.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, kan Udlændingestyrelsens beslutning om, at der ikke er særlige grunde til at antage, at en uledsaget udlænding, der inden det fyldte 18. år har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, ikke bør gennemgå en asylsagsprocedure, jf. § 9 c, stk. 3, nr. 1, ikke påklages.

Hvis Udlændingestyrelsen vurderer, at den uledsagede mindreårige asylansøger ikke er tilstrækkeligt moden til at gennemgå en asylprocedure, kan Udlændingestyrelsen meddele den pågældende opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1, uden at ansøgningen om asyl skal behandles. Såfremt Udlændingestyrelsen anser barnet som værende tilstrækkeligt moden, vil den pågældende skulle gennemgå en normal asylsagsbehandling.

Et afslag på asyl fra Udlændingestyrelsen vil således blive indbragt for Flygtningenævnet. Flygtningenævnet tager i forbindelse med behandlingen af asylsagen stilling til barnets procesabilitet, herunder modenhed. Såfremt Flygtningenævnet finder, at den uledsagede mindreårige ikke er tilstrækkeligt moden til at gennemgå en asylsagsbehandling, skal sagen hjemvises til Udlændingestyrelsen. Det forudsættes, at Udlændingestyrelsen i så fald af egen drift meddeler den uledsagede mindreårige asylansøger opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1, såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Det foreslås ikke i lovforslaget at ændre denne ordning.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan endvidere henvises til pkt. 3.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf det fremgår, at ministeriet finder det hensigtsmæssigt, at ministeriet ikke træffer afgørelser i sager, der er asylrelaterede, og som derfor knytter sig til eller har lighed med de klagesager, som i dag behandles af Flygtningenævnet.

2.3.3. Identitetsfastlæggelse

Flygtningenævnet finder, at det kan være relevant at overføre klageadgangen vedrørende identitetsfastlæggelse af en asylansøger til Flygtningenævnet. Flygtningenævnet finder det imidlertid mest hensigtsmæssigt, at klager over identitetsfastlæggelsen behandles af Flygtningenævnet som en integreret del af asylsagen, idet der derved sikres en mere effektiv og smidig behandling af sagerne.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at lovforslaget har til formål bl.a. at overføre en række klagesager fra ministeriet til henholdsvis Flygtningenævnet og Udlændingenævnet. Derimod indeholder lovforslaget ikke forslag om ændringer i asylproceduren. Flygtningenævnet har mulighed for selv at tilrettelægge nævnets sagsgange, som det findes mest hensigtsmæssigt.

2.3.4. Tilbagejsetilladelser og laissez-passers

Flygtningenævnet anfører, at lovforslaget ikke indeholder en nærmere beskrivelse af, hvilke persongrupper der i praksis i det væsentlige vil være omfattet af bestemmelserne om tilbagejsetilladelser og laissez-passers, eller en beskrivelse af samspillet med reglerne om pasudstedelse. Flygtningenævnet foreslår på den baggrund, at denne del af lovforslaget først søges gennemført efter en nærmere analyse af de ovenfor rejste spørgsmål.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan henvise til pkt. 2.9, 2.10, 3.5 og 3.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor reglerne om tilbagejsetilladelser og laissez-passers er nærmere beskrevet. Det fremgår således bl.a. af pkt. 2.9.1 og 3.5.1, at en tredjelandstatsborger, der ikke har gyldigt opholdskort eller visum, har brug for en tilbagejsetilladelse, hvis udlændingen – efter udrejse af Danmark – ønsker at rejse tilbage til Danmark. Tilbagejsetilladelser udstedes ofte i sager om ansøgning om opholdstilladelse, forlængelse af opholdstilladelse eller udstedelse af nyt opholdskort, som er under behandling i Udlændingestyrelsen.

Tilsvarende er det almindelige anvendelsesområde for laissez-passers nærmere i pkt. 2.10.1 og 3.6.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf det bl.a. fremgår, at laissez-passers er midlertidig rejselegitimation, som kan udstedes til udlændinge, som har opholdstilladelse i Danmark, og som ønsker at rejse ud af landet i en kort periode, men som ikke har nogen form for rejselegitimation. Laissez-passers udstedes bl.a. tillige med henblik på indrejse i Danmark, f.eks. til brug for den første indrejse for familiesammenførte til herboende flygtninge.

Lovforslaget har til formål at overføre behandlingen af klager vedrørende tilbagejsetilladelser og laissez-passers fra Udlændinge- og Integrationsministeriets departement til henholdsvis Flygtningenævnet og Udlændingenævnet. De materielle betingelser og praksis for udstedelse af tilbagejsetilladelse og laissez-passers foreslås ikke ændret med lovforslaget.

Da der i øvrigt hidtil har været tale om meget få klagesager om tilbagerejsetilladelser og laissez-passers, har ministeret ikke fundet anledning til nærmere at undersøge, hvorledes sagerne fordeler sig på persongrupper.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at det i pkt. 3.2.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, således som lovforslaget var udsendt i offentlig høring, fremgår, at kun Udlændingestyrelsens afgørelser om udstedelse af laissez-passers til udlændinge, der har påberåbt sig at være omfattet af, eller som er meddelt opholdstilladelse efter asylreglerne, fremover vil kunne påklages til Flygtningenævnet. Instituttet opfordrer derfor til, at også afgørelser, der træffes af Styrelsen for International Rekruttering og Integration om udstedelse af laissez-passers, vil kunne påklages til Flygtningenævnet, og at dette adresseres i lovforslaget.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at lovforslagets almindelige bemærkninger er blevet yderligere præciseret i forhold til den udgave af lovforslaget, der blev sendt i offentlig høring den 26. oktober 2016.

Det fremgår således nu af pkt. 3.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at Udlændingestyrelsens afgørelser vedrørende udstedelse af laissez-passers i dag kan påklages til Udlændinge- og Integrationsministeriet, mens Styrelsen for International Rekruttering og Integrations afgørelser vedrørende udstedelse af laissez-passers ikke kan påklages.

Det foreslås, at Udlændingestyrelsens afgørelser vedrørende udstedelse af laissez-passers til udlændinge, der har påberåbt sig at være omfattet af eller som er meddelt opholdstilladelse efter asylreglerne, ikke fremover skal kunne påklages til Udlændinge- og Integrationsministeriet, men skal påklages til Flygtningenævnet.

Hvis en udlænding, der har opholdstilladelse på andet grundlag end efter asylreglerne, har indbragt en sag om laissez-passers truffet af Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration for Udlændingenævnet og ansøger om asyl, inden Udlændingenævnet har truffet afgørelse, vil klagesagen skulle overføres fra Udlændingenævnet til Flygtningenævnet.

Forslaget skal ses i sammenhæng med, at det foreslås at oprette en klageadgang til Udlændingenævnet for Styrelsen for International Rekruttering og Integrations afgørelser om bl.a. laissez-passers, således at disse fremover også vil kunne påklages til Udlændingenævnet.

2.3.5. Formandsafgørelser i Flygtningenævnet

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at Dansk Flygtningehjælp ingen indvendinger har imod, at visse sagstyper afgøres af formanden eller næstformanden alene, set i lyset af hensynet til en hurtig sagsbehandling og henset til, at nævnsformanden og næstformændene er dommere, og at et betydeligt antal af sagerne må formodes at være ukomplicerede. Dog vil Dansk Flygtningehjælp opfordre til, at nævnet ikke udviser tilbageholdenhed i forhold til at henvise sager til behandling ved et fuldt og eventuelt mundtligt nævn af hensyn til retssikkerheden.

Flygtningenævnet noterer sig, at sagerne, der foreslås overført til nævnet, forudsættes behandlet på skriftligt grundlag, og at afgørelserne som altovervejende hovedregel træffes af formanden eller en næstformand på nævnets vegne. Hvis det besluttes at overføre

sager vedrørende tilbagejasetilladelser og laissez-passes til Flygtningenævnet, bør lovforslaget efter Flygtningenævnets opfattelse og af hensyn til Flygtningenævnets status som kollegialt domstils lignende organ udformes således, at klagerne som hovedregel behandles af et samlet nævn på skriftligt grundlag.

Som det fremgår af pkt. 3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, behandler Flygtningenævnets formand og næstformand efter de gældende regler en række asylrelaterede sager på skriftligt grundlag og alene. Det drejer sig i praksis om sager, der er præget af en mindre grad af juridisk kompleksitet, og som ikke indeholder spørgsmål af større eller principiel betydning.

De klagesager, der med lovforslaget foreslås overført til behandling i Flygtningenævnet, har på samme måde ud fra et fagligt synspunkt som udgangspunkt et indhold af mere enkel karakter. Hertil kommer, at Flygtningenævnet gennem sine afgørelser gradvist vil opbygge en praksis på de relevante områder, ligesom nævnet vil kunne henholde sig til den praksis, som allerede er etableret på de nævnte områder. Der henvises vedrørende sager om tilbagejasetilladelse og laissez-passes til pkt. 2.3.4 ovenfor.

Det bemærkes i øvrigt, at Flygtningenævnets formand eller næstformand efter en konkret vurdering af sagerne i helt særlige tilfælde kan henvise sagerne til behandling af et fuldtaligt nævn.

For at sikre en effektiv og fleksibel sagsbehandling og under hensyn til, at en række sager som anført ovenfor vil være af mindre kompliceret karakter, vurderes det således hensigtsmæssigt, at de sager, der foreslås overført til Flygtningenævnet, som altovervejende hovedregel behandles af formanden eller næstformand alene og på skriftligt grundlag.

2.3.6. Øvrige bemærkninger

Dansk Flygtningehjælp opfordrer til, at sager om humanitær opholdstilladelse overføres fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Udlændingestyrelsen i 1. instans med klageadgang til f.eks. Flygtningenævnet. Dansk Flygtningehjælp henviser i den forbindelse til, at adgangen til at få tildelt humanitær opholdstilladelse er særdeles snæver, og at sagerne ofte er meget komplekse med store konsekvenser.

Bestemmelsen om humanitær opholdstilladelse blev indsat i udlændingeloven som § 9, stk. 2, nr. 2 (nu § 9 b, stk. 1), ved lov nr. 232 af 6. juni 1985. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende 1984-85, tillæg A, s. 4091-4092) fremgår det, at bestemmelsen præciserer, at justitsministeren (nu udlændinge- og integrationsministeren) har mulighed for i ganske særlige tilfælde at give opholdstilladelse, når humanitære grunde med betydelig styrke taler herfor, selvom disse grunde ikke foreligger på en sådan kvalificeret måde, at der er grundlag for at give de pågældende udlændinge flygtningestatus.

Det er regeringens opfattelse, at der fortsat skal bestå denne snævre mulighed for, at udlændinge- og integrationsministeren i ganske særlige tilfælde kan meddele opholdstilladelse, når humanitære grunde med betydelig styrke taler herfor.

Dansk Flygtningehjælp peger endvidere på, at det er fast praksis i sager om familiesammenføring til flygtninge, at Udlændingestyrelsen foretager en vurdering af, om den herboende flygtning vil være i fortsat risiko ved en tilbagevende til hjemlandet, for at vurdere om det vil stride mod Danmarks internationale forpligtelser at henvise til familieliv i hjem-

landet. Denne vurdering danner grundlag for styrelsens afgørelser om dispensation fra en række af de almindelige betingelser for familiesammenføring, og Dansk Flygtningehjælp mener ikke, at der bør foretages en fornyet asylvurdering i denne type sager, og såfremt praksis fastholdes, at der ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning bør oprettes en klageadgang over denne vurdering til Flygtningenævnet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan bekræfte, at Udlændingestyrelsen i sager om familiesammenføring til en herboende flygtning foretager en vurdering af, om den herboende flygtning fortsat risikerer asylrelevant forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet. Hvis dette er vurderingen, kan udlændingemyndighederne dispensere fra de almindelige betingelser for familiesammenføring som følge af hensynet til Danmarks internationale forpligtelser, herunder retten til respekt for privat- og familieliv.

Ministeriet kan i den forbindelse henvise til det tidligere Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integrations notat af 14. juni 2005 vedrørende afgørelse af sager om flygtninges ægtefællesammenføring, der er offentligt tilgængeligt på www.nyidanmark.dk.

Ministeriet skal bemærke, at der med lovforslaget ikke foreslås en ændring af denne ordning.

2.4. Udvidelse af muligheden for genbeskikkelse af Udlændingenævnets formand

Bedsteforældre for Asyl anfører, at udvidelsen af Udlændingenævnets formands funktionsperiode fra 8 til 12 år er bekymrende, idet klagesagerne stiller store krav til sagsbehandlerens klarsyn, engagement og empati, og at for lang tid i arbejdet medfører en risiko for en rutinemæssig behandling af sagerne. Bedsteforældre for Asyl anbefaler derfor, at funktionsperioden reduceres til kun 4 år.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan hertil bemærke, at de gældende genbeskikkesregler, hvorefter formanden i lighed med de øvrige medlemmer alene kan genbeskikkes for én periode på 4 år, efter ministeriets opfattelse ikke i tilstrækkeligt omfang tilgodeser de særlige krav, der stilles til varetagelsen af formandshvervet, herunder sikrer den fornødne kontinuitet i Udlændingenævnets opgavevaretagelse.

Med lovforslaget foreslås det derfor, at Udlændingenævnets formand, udover retten til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år, som nævnt i § 52 a, stk. 4, 2. pkt., får ret til genbeskikkelse for en periode på yderligere 4 år.

Der henvises i øvrigt til pkt. 5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.5. Flygtningenævnets og Udlændingenævnets sammensætning

Foreningen for Udlændingeretsadvokater - FAU og SOS mod Racisme finder, at Udlændingenævnet og Flygtningenævnets uafhængighed vil fremtræde klarere, også set ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt, hvis Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke udgør en del af nævnenes sammensætning.

Der foreslås med lovforslaget ingen ændringer af Flygtningenævnets og Udlændingenævnets sammensætning.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal i øvrigt bemærke, at Udlændingenævnet med den eksisterende sammensætning og Flygtningenævnet med den sammensætning, der vil gælde fra den 1. januar 2017, besidder en høj grad af juridisk og asyl- og udlændingeretlig faglig ekspertise. Herudover tilgodeser sammensætningen af nævnene ikke alene de fundamentale retssikkerhedsmæssige garantier, der skal være til stede i udlændinge- og asylsagsbehandlingen, men sammensætning medvirker efter regeringens opfattelse også til, at nævnene fremstår som uafhængige.

2.6. Gebyr for fratræk af beløb ved afvisning af ansøgning efter udlændingelovens § 9 g, stk. 3

Udlændingenævnet foreslår, at der i udlændingelovens § 9 h indføres en hjemmel til at undlade at tilbagebetale mindre beløb af bagatelagtig størrelse, hvis klageren i forbindelse med indgivelsen af klagen har indbetalt for meget i gebyr.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan oplyse, at forslaget er under overvejelse i ministeriet.

2.7. De økonomiske og ressourcemæssige aspekter

Flygtningenævnet henleder opmærksomheden på, at overførslen af sager til nævnet vil være forbundet med ekstra omkostninger, og at nævnet således går ud fra, at der med lovforslaget tilføres nævnet og nævnets sekretariat de nødvendige ekstra ressourcer, herunder personaleressourcer til varetagelse af de pågældende sager.

Foreningen for Udlændingeretsadvokater - FAU er bekymret for, at en udvidelse af Flygtninge- og Udlændingenævnets kompetencer – uden at tilføre yderligere kapacitet – betyder, at sagsbehandlingstiderne i forbindelse med nævnbehandlingen af sagerne forlænges.

Udlændingenævnet noterer sig, at det ikke fremgår af lovforslaget, hvor mange klagesager der overføres til nævnet og tager på den baggrund forbehold for eventuelle bemærkninger i forhold til lovforslagets administrative og økonomiske konsekvenser, herunder en forventet overførsel af ressourcer fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til nævnets sekretariat.

Som det fremgår af pkt. 8 i lovforslagets almindelige bemærkninger, håndteres de afledte merudgifter forbundet med overførslen af en række sagsområder til Flygtningenævnet og Udlændingenævnet inden for Udlændinge- og Integrationsministeriets samlede rammer. Ministeriet skal endvidere bemærke, at det efter overførslen af sager til Udlændingenævnet og Flygtningenævnet er op til nævnene at tilrettelægge deres opgaver, således at der sikres en sagsbehandling, der tilgodeser nævnenes sagsbehandlingstider.

3. Lovforslaget

Der er siden den offentlige høring foretaget en række lovtekniske og redaktionelle ændringer og justeringer af lovudkastet.