



København, den 15. september 2016.

Høringssvar over udkast til lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af Flygtningenævnets sammensætning mv.)

Ved mail af 19. august 2016 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (herefter benævnt Udlændingeministeriet) anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast.

Forslagets formål

Efter forslaget skal Dansk Flygtningehjælp ikke længere kunne afgive indstillinger til Udlændingeministeriet om beskikkelse af medlemmer af Flygtningenævnet.

Grunden er ifølge bemærkningerne, at det efter regeringens opfattelse kunne give anledning til *tvivl* om Flygtningenævnets uafhængighed, at Dansk Flygtningehjælp kan indstille medlemmer til nævnet.

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

Det understreges således, at lovforslaget ikke skal ses om et udtryk for, at regeringen finder, at der er problemer med *kvaliteten* af Flygtningenævnets arbejde - der er alene tale om risikoen for, at nogen måtte opleve tvivl om nævnets uafhængighed.

I bemærkningerne, side 7, 5. afsnit, om ændringerne i sammensætningen, fremgår dette på følgende vis: "*Flygtningenævnets opgaver vil i øvrigt blive bibeholdt, ligesom der ikke foreslås ændringer i den måde,*

hvorpå sagerne oplyses og behandles under nævnsmødet." (Vores fremhævnings).

Man må forstå det således, at der ikke er nogen konkret anledning – særligt, at der ikke er konkrete, negative problemer med **kvaliteten** af nævnets arbejde, som skal løses.

Dokumentation for problemet

Der er da heller ikke anført nogen form for *dokumentation* – statistisk eller på anden vis – vedrørende kvaliteten af Flygtningenævnets afgørelser, nævnets praksis set over tid, nævnets asylretlige vurderinger el.lign. (Disse oplysninger ville uden videre kunne fremskaffes). Det er alene spørgsmålet om, hvorvidt "man" kunne frygte, at "*nogen*" ville få den opfattelse, at der kunne rejses tvivl om Flygtningenævnets uafhængighed.

Dansk Flygtningehjælps rolle

Som kilde til denne tvivl angiver bemærkningerne det forhold, at Dansk Flygtningehjælp har indstillet ca. 25 ud af nævnets ca. 120 medlemmer) svarende til 1 medlem ud af de 5 medlemmer, som udgør et Flygtningenævn. Det er denne adgang til at *pege på* kvalificerede kandidater, der efter regeringens opfattelse bevirker, at der kan rejses tvivl om Flygtningenævnets uafhængighed. Ikke konkrete afgørelser eller begrundelser eller generelle vurderinger af forholdene i et givet land.

Det anføres i bemærkningerne, side 3, 6. afsnit, at regeringen finder, at Dansk



Flygtningehjælp indtager en dobbelrolle i forhold til Flygtningenævnets arbejde og virksomhed.

Efter regeringens opfattelse bringer det Dansk Flygtningehjælp i en dobbeltrolle, at organisationens *egne medarbejdere* forestår rådgivning af asylansøgere i indkvarteringscentrene rundt om i landet, forestår åbenbart grundløs-samtaler og yder retshjælp i sager om afvisning eller overførsel til andre lande.

Amnesty bemærker, at det alt sammen er opgaver, som ikke har noget at gøre med den asylsagsbehandling, som foregår i Flygtningenævnet. Det er arbejde, som Dansk Flygtningehjælps egne medarbejdere har stået for i en årrække – i henhold til udlændingeloven – og efter aftale med skiftende regeringer.

Realiteten er, at Dansk Flygtningehjælp ikke har nogen "rolle" i forhold til Flygtningenævnets arbejde. Dansk Flygtningehjælp har indstillet en række personer – primært jurister – til Udlændingeministeriet, som derefter har beskikket de pågældende som medlemmer af nævnet. Dansk Flygtningehjælps rolle består alene i, at man har *foreslået* en række fagfolk til at sidde i nævnet. Personer, hvis faglige kunnen har kunnet bidrage til nævnets arbejde.

De medlemmer, som på denne måde er indstillet til Udlændingeministeriet, er uafhængige af Dansk Flygtningehjælp og har deres hovederhverv andre steder – som forskere på juridiske fakulteter og andre lærestudier, juridiske medarbejdere i organisationer, myndigheder eller selvstændige. Fælles for dem er, at de er indstillet på grund af deres sagkundskab vedrørende flygtninge- og asylretlige spørgsmål.

Ingen instruktionsbeføjelser

Dansk Flygtningehjælp har ingen instruktionsbeføjelser eller indsigt i disse nævnsmedlemmers arbejde – hvordan medlemmerne vurderer og voterer i de sager, som de deltager i behandlingen af. Flygtningehjælps rolle er *udtømt* ved, at organisationen har bragt de pågældende medlemmer i forslag.

Efter Amnestys opfattelse fremstår det på den baggrund ikke velbegrundet, at der skulle kunne rejses tvivl om Flygtningenævnets uafhængighed alene med henvisning til, at Dansk Flygtningehjælp har indstillet et antal personer ud fra deres personlige kvalifikationer.

Amnesty International er dermed uenig i forslaget til nye sammensætning af nævnet, som efter vores opfattelse vil svække nævnets faglige bredde for at løse et postuleret, ikke dokumenteret problem.

Overvejelser om uafhængighed i øvrigt.

Man forstår af bemærkningerne til lovforslaget, at hovedproblemet med Flygtningenævnets uafhængighed, er, at de medlemmer, som er indstillet af Dansk Flygtningehjælp, ikke fremstår som uafhængige på grund af den oplevede eller formodede forbindelse til Dansk Flygtningehjælp. Det er ikke de rent faktiske forhold eller den dokumenterede praksis i nævnet, der er forslagets mål. Det er alene den oplevede (angivelige) afhængighed af Dansk Flygtningehjælp.

Ministerielle repræsentanter

Amnesty International finder det paradoksalt, at regeringen ikke finder, at en tilsvarende bekymring om (den oplevede) mangel på uafhængighed gør sig gældende



i forhold til Udlændingeministeriets medlemmer af Flygtningenævnet.

En del af de medlemmer, som møder i nævnet for Udlændingeministeriet, bruger den øvrige del af deres arbejdstid på at realisere, implementere og administrere den til enhver tid siddende regerings udlændingepolitik. Det forekommer ikke indlysende, hvorfor den principielle bekymring for den oplevede uafhængighed ikke gør sig gældende for de ministerielle repræsentanter.

Amnesty International er ikke bekendt med konkrete eksempler på, at Udlændingeministeriets medlemmer af nævnet har afgivet votum ud fra usaglige hensyn og kriterier, men finder desuagtet, at den principielle problemstilling må gøre sig gældende, ikke blot på tilsvarende måde, som for de medlemmer, der er indstillet af Dansk Flygtningehjælp – men om muligt med endnu større styrke: Hvor Dansk Flygtningehjælp ikke har nogen former for instruktions- eller ansættelsesmæssige beføjelser over for de medlemmer, som man har indstillet, gælder dette ikke for ministeriets medlemmer, hvis primære ansættelsessted er Udlændingeministeriet.

Overførsel af indstillingsretten til andre aktører

Godtager man påstanden om, at det rejser tvivl om Flygtningenævnets uafhængighed, at nogle medlemmer er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, kunne man overveje at fjerne det principielle problem ved at give indstillingsretten til en anden organisation end Dansk Flygtningehjælp.

Dansk Flygtningehjælp har selv peget på denne løsning. På denne måde kommer man uden om enhver tale om dobbeltroller,

og samtidig bevarer man muligheden for at inddrage en række personer, som repræsenterer en betydelig asylretlig sagkundskab.

Andre overvejelser om nævnets sammensætning.

Det fremgår yderligere, at regeringen – for at bevare "ligevægten" i Flygtningenævnet – vil tage Udenrigsministeriets medlemmer ud af nævnet sammen med de af Dansk Flygtningehjælp indstillede, således at nævnet fremover alene består af en dommer, en repræsentant for Advokatrådet og en repræsentant for Udlændingeministeriet.

Efter Amnesty Internationals opfattelse vil det svække nævnets faglige bredde at tage Udenrigsministeriets repræsentanter ud (sammen med de af Flygtningehjælpen indstillede). Hver gruppe bidrager med sin baggrundsviden – Udenrigsministeriet særligt med sin viden om oprindelseslandene og geopolitiske forhold - og faglige forudsætninger for at deltage i afgørelsen af sagerne.

I den forbindelse er det efter Amnestys opfattelse en styrke, at nævnet fremstår med en sammensætning og en bredde, der fremstår væsensforskellig fra første instans, og som er med til at understrege, at asylansøgeren – i klageinstansen – får en grunding og fuldt ud retssikkerhedsmæssigt forsvarlig behandling, jf. bemærkningerne siden 6, 4. afsnit.

Amnesty International skal på den baggrund fraråde, at man reducerer Flygtningenævnet fra dets nuværende sammensætning – og tager Udenrigsministeriets repræsentanter ud sammen med de af Dansk Flygtningehjælp indstillede medlemmer.



Amnesty International, den 16. september,
2016.