



Behandling af ansøgninger om familiesammenføring vedrørende herboende tamilske flygtninge

FOB nr. 88.100

Fundet det overordentligt kritisabelt, at Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge i op til 16 måneder havde undladt at færdigbehandle ansøgninger om familiesammenføring vedrørende herboende tamilske flygtninge. I den forbindelse lagt vægt på, at det drejede sig om administration af lovbestemmelser, som giver et retskrav på meddelelse af opholdstilladelse.

Udtalt, at jeg måtte stille mig uforstående overfor, at Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge i betydeligt omfang havde ment at kunne henvise til udtalelser og vurderinger fra FN's Højkommissariat for Flygtninge - såvel om udsigterne for repatriering af tamilske flygtninge i Europa som om det almene spørgsmål om familiesammenføring - som grundlag for beslutningen om at stille de tamilske familiesammenføringsager i bero/nedprioritere dem.

Konstateret, at Direktoratet for Udlændinge for stort set alle de omhandlede sagers vedkommende havde brugt flere ressourcer på henholdende ekspeditioner, end der ville være medgået til at træffe afgørelser i sagerne.

Under henvisning til ovenstående udtalt, at Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge ikke med rette havde kunnet påberåbe sig prioriteringshensyn og begrænsede ressourcer som begrundelse for at udskyde eller undlade at træffe afgørelser i de konkrete sager.

Ikke fundet med tilstrækkelig sikkerhed at kunne karakterisere forsinkelsen af sagsbehandlingen som tilsigtet med den hensigt at øge muligheden for at få herboende tamilske flygtninge til at vende tilbage til Sri Lanka. Imidlertid fundet, at det for Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge måtte have stået klart som en nærliggende mulighed, at forsinkelsen af sagsbehandlingen kunne få adskillige af flygtningene til at forsøge at vende tilbage til Sri Lanka, uanset risikoen herved.

(J. nr. 1988-1151-613).

I skrivelse af 6. september 1988 anmodede jeg i medfør af ombudsmandslovens § 6, stk. 5, Justitsministeriet om en nærmere redegørelse for ministeriets og Direktoratet for Udlændinges behandling af familiesammenføringsager. Jeg anmodede i den forbindelse om oplysning om antallet af ansøgninger om familiesammenføring, som direktoratet havde modtaget i 1986, 1987 og 1988, og om, hvor mange af disse ansøgninger direktoratet endnu ikke havde færdigbehandlet, samt om oplysninger om Justitsministeriets og direktoratets gennemsnitlige sagsbehandlingstider generelt i familiesammenføringsager.

Baggrunden for min anmodning var, at jeg havde modtaget et forholdsmæssigt stort antal henvendelser, hovedsagelig fra herboende tamilske flygtninge, der klagede over Direktoratet for Udlændinges sagsbehandlingstid i familiesammenføringsager. Hovedparten af disse konkrete klager havde jeg - i overensstemmelse med ombudsmandsembedets hidtidige praksis - oversendt til Justitsministeriet til videre foranstaltning. Samtidig havde jeg anmodet klagerne om at afvente ministeriets afgørelse, før de tog stilling til, om der var grundlag for at klage til mig.

Af henvendelserne fremgik det, at Direktoratet for Udlændinge kunne være mere end 9 måneder om at behandle en ansøgning fra et familiemedlem til en tamilsk flygtning om familiesammenføring.

I skrivelse af 29. november 1988 meddelte jeg Folketingets Retsudvalg, at jeg fandt, at jeg - på grund af et samråd mellem justitsministeren og Folketingets Retsudvalg bl.a. om Justitsministeriets og Direktoratet for Udlændinges behandling af familiesammenføringsager vedrørende tamilske flygtninge - var afskåret fra at gå videre med sagen.

I skrivelse af 6. december 1988 meddelte Folketingets Retsudvalg mig, at udvalget ved samrådet ikke havde bedømt eller på anden måde taget stilling til de i sagen rejste spørgsmål. På baggrund heraf og efter at der yderligere havde været afholdt et møde mellem Retsudvalget og mig, besluttede jeg den 8. december 1988 at genoptage den behandling af sagen, som jeg havde iværksat forud for samrådet. Dette meddelte jeg Justitsministeriet i skrivelse af 9. december 1988.

I skrivelse af 28. december 1988 afgav Justitsministeriet en redegørelse til mig om sagen. Ministeriet vedlagde samtidig en udtalelse af 13. december 1988 fra Direktoratet for Udlændinge samt Justitsministeriets besvarelse af nogle spørgsmål, som Folketingets Retsudvalg havde stillet vedrørende behandlingen af de pågældende sager, herunder ministeriets besvarelse af 27. september 1988 af Retsudvalgets spørgsmål nr. 1 af 9. juni 1988.

I udtalelsen af 13. december 1988 anførte Direktoratet for Udlændinge følgende:

» ...

Direktoratet har ingen statistik over antallet af modtagne ansøgninger om familiesammenføring med anerkendte flygtninge.

Direktoratets statistikker giver alene oplysninger om antallet af afgjorte familiesammenførings-sager og om antallet af verserende sager. De nedenfor nævnte tal er alle opgjort på personer.

I 1986 blev der meddelt ca. 500 tilladelser til familiesammenføring med anerkendte flygtninge.

Antallet af afslag i 1986 er ikke statistikført.

I 1987 blev der meddelt ca. 1.600 tilladelser og ca. 150 afslag.

I 1988 er der på nuværende tidspunkt meddelt ca. 700 tilladelser og ca. 160 afslag.

Antallet af verserende familiesammenførings-sager med anerkendte flygtninge er på nuværende tidspunkt på ca. 1.000, hvortil kommer ca. 360 sager, hvor Dansk Flygtningehjælp har underrettet direktoratet om, at der vil blive indgivet ansøgning om familiesammenføring.

Direktoratet kan ikke, uden en gennemgang af alle verserende sager, oplyse, hvornår ansøgningen i de enkelte sager er indgivet, men bortset fra ganske få sager vedrører de verserende sager ansøgninger indgivet i efteråret 1987 og i 1988.

Direktoratet har ingen statistik over den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i familiesammenførings-sager med anerkendte flygtninge. Det kan imidlertid oplyses, at de ukomplicerede sager, der tages under behandling, gennemsnitligt bliver afgjort ca. 4 måneder efter modtagelsen i direktoratet af ansøgningen indgivet via en dansk repræsentation i udlandet.

Det skal dog bemærkes, at sagsbehandlingstiden varierer betydeligt fra sag til sag afhængig af de nærmere omstændigheder i den enkelte sag med hensyn til for eksempel dokumentation for ægteskab m.v. I denne forbindelse skal opmærksomheden henledes på, at familiesammenførings-sager med anerkendte flygtninge er blevet vanskeligere at behandle inden for det sidste års tid navnlig på grund af problemer med at få familieforholdene godtgjort m.v.

Der er på baggrund af direktoratets nuværende personaleressourcer grund til at pege på, at familiesammenførings-sager med anerkendte flygtninge nødvendigvis dels må undergives en prioritering som sådan, dels må indgå i prioriteringen af direktoratets, herunder det pågældende kon-

tors, samlede andre opgaver, og i den forbindelse ikke mindst ønsket om at behandle spontanasylysagerne så hurtigt som muligt.

At en prioritering overhovedet er nødvendig må ses i lyset af den løbende nedjustering af Direktoratet for Udlændinges ressourcer, der er sket og fortsat sker. Det bemærkes herved, at direktoratets personale trods en mærkbar stigning i det samlede sagsantal siden 1987 er blevet reduceret med ca. 11 pct.

Som det fremgår af tallene, verserer der i øjeblikket ca. 1.000 ansøgninger om familiesammenføring med anerkendte flygtninge, hvoraf ca. 300 vedrører tamiler.

Direktoratet er fuldt ud klar over, at det kan være en betydelig belastning for de umiddelbart involverede at skulle vente svar på en ansøgning om opholdstilladelse. Det gælder generelt og ikke mindst de asylansøgere, der sidder og venter i Røde Kors centrene eller i et tredie land og de mange nære pårørende til herboende flygtninge, hvis eneste alternativ til adskillelsen er en familieforening i Danmark. Det gælder naturligvis også de tamilske familier, men netop de har hidtil haft udsigt til i nærmere fremtid at få den alternative mulighed, at de, hvis de ønsker det, kan forenes i hjemlandet takket være de dér igangværende bestræbelser, som ikke mindst UNHCR er gået aktivt i spidsen for.

Naturligvis ville direktoratet helst ekspedere alle sager så hurtigt, som det på nogen måde er forsvarligt. Det er imidlertid beklageligvis ikke muligt. Direktoratet må nødvendigvis prioritere. I denne situation har direktoratet, som bekendt, i nært samråd med Justitsministeriet fundet, at det formentlig er mindst uforsvarligt at nedprioritere behandlingen af de tamilske familiesammenføringssager på et tidspunkt, hvor situationen på Sri Lanka efter fredsftalen har været i udvikling mod det bedre. Noget tilsvarende kan man desværre ikke sige om de fleste andre lande, som flygtningene i Danmark er kommet fra. Viser det sig imidlertid, at de internationale bestræbelser i relation til Sri Lanka lider skibbrud, må prioriteringen tages op til fornyet overvejelse.«

I redegørelsen af 28. december 1988 til mig anførte Justitsministeriet følgende om behandlingen af familiesammenføringssager:

» ...

Det er i hvert enkelt tilfælde nødvendigt at iværksætte en indgående administrativ sagsbehandling for at kunne konstatere, om udlændingelovens betingelser for familiesammenføring er opfyldt. Sagsbehandlingen tager således blandt andet sigte på at kontrollere, om der foreligger et ægteskab, der anerkendes efter dansk ret, om slægtskabet (forældre/børn) er

godtgjort, og om børnene er under 18 år. I den forbindelse er der konstateret en væsentlig stigning i antallet af ansøgninger, hvor der foreligger et utilfredsstillende dokumentationsgrundlag.

Justitsministeriet finder, at det påhviler enhver moderne forvaltningsmyndighed - herunder Direktoratet for Udlændinge - inden for de givne rammer at foretage en prioritering af de opgaver, den skal varetage. Dette gælder, uanset om myndigheden beskæftiger sig med faktisk forvaltningsvirksomhed, eller om myndigheden træffer afgørelser, der i vidt omfang eller kun i begrænset omfang beror på et skøn. Pligten til at foretage en prioritering af forvaltningens opgaver må forekomme særlig åbenbar i de tilfælde - der efter Justitsministeriets opfattelse må antages at ville forekomme i stigende omfang - hvor en forvaltningsmyndighed underkastes et stigende arbejdspress, mens der ikke findes mulighed for en tilsvarende forøgelse af forvaltningens mulighed for at varetage disse opgaver.

En sådan prioritering kan i sagens natur indebære, at ikke alle opgaver varetages med samme intensitet og hurtighed.

I det omfang, prioriteringen foretages ud fra saglige kriterier, finder Justitsministeriet imidlertid, at prioriteringen er såvel forsvarlig som nødvendig for en effektiv og fleksibel varetagelse af forvaltningens opgaver.

... «

Til Direktoratet for Udlændinges ovennævnte statistiske oplysninger anførte Justitsministeriet i redegørelsen følgende:

» ...

De nævnte tal for behandlingen af familiesammenføringsager i 1988 skal blandt andet ses på baggrund af, at der i 1987 blev indgivet ca. 7600 asylansøgninger. Over 2.700 af disse blev indgivet her i landet. I 1988 er der indtil 1. december 1988 indgivet ca. 10.500 asylansøgninger, heraf ca. 4.100 her i landet.

... «

Justitsministeriet tilføjede, at der heller ikke i ministeriet blev ført særskilt statistik over sagsbehandlingstiden i familiesammenføringsager, ligesom ministeriet ikke førte en særskilt statistik vedrørende klager over sagsbehandlingstiden i Direktoratet for Udlændinge.

Ministeriet anslog, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for en sagsbehandlingsklage i Justitsministeriet »er 1-2 måneder fra modtagelsen af Direktoratet for Udlændinges udtalelse i sagen«.

I redegørelsen udtalte Justitsministeriet endvidere følgende:

» ...

For så vidt angår den prioritering af de mange familiesammenførings-sager, der omtales i svaret til Folketingets Retsudvalg den 27. september 1988 og i Direktoratet for Udlændinges udtalelse, kan oplyses, at Direktoratet for Udlændinge efter drøftelse med Justitsministeriet i lyset af udviklingen i Sri Lanka siden fredsftalen i sommeren 1987, og på baggrund af, at FN's Højkommissariat for Flygtninge har iværksat et repatrieringsprogram for tamiler fra Indien til Sri Lanka, har fundet at måtte prioritere behandlingen af familiesammenførings-sager således, at der blev taget hensyn til, at tamiler hidtil har haft udsigt til inden for en kortere periode og under FN's auspicer at kunne repatriere til Sri Lanka og dermed vende hjem til familien. Det samme gør sig ikke gældende for de fleste andre flygtningegrupper i Danmark.

Prioriteringen af andre familiesammenførings-sager forud for tamilsagerne bliver imidlertid praktiseret således, at hvor der foreligger ganske særlige forhold i den enkelte sag, behandles sagen.

Situationen på Sri Lanka følges nøje, ikke mindst af FN's Højkommissariat for Flygtninge, der i lyset af den øjeblikkelige situation har standset repatrieringen af tamiler fra Indien til Sri Lanka.

Højkommissariatet har imidlertid givet udtryk for, at situationen vil blive taget op til fornyet vurdering, når blandt andet præsidentvalget på Sri Lanka er overstået. Af samme grund har Flygtningenævnet truffet beslutning om indtil videre at udsætte behandlingen af en række sager, hvor Direktoratet for Udlændinge har meddelt afslag på asyl til tamiler fra Sri Lanka.

På denne baggrund vil Direktoratet for Udlændinge og Justitsministeriet tage spørgsmålet om prioriteringen af familiesammenførings-sagerne vedrørende tamiler op til vurdering, når FN's Højkommissariat for Flygtninge har haft lejlighed til på ny at vurdere situationen i Sri Lanka.

...

Justitsministeriet finder fortsat, at den prioritering, som Direktoratet for Udlændinge efter drøftelser med Justitsministeriet har foretaget, og som Folketingets Retsudvalg har været bekendt med, af sager om familiesammenføring med tamiler fra Sri Lanka er sagligt velbegrundet og forsvarlig, når henses til de foreliggende oplysninger om forholdene i Sri Lanka, til udviklingen i antallet af sager om asyl og familiesammenføring, som er indgået til Direktoratet for Udlændinge, og til de bestræbelser vedrørende repatriering af flygtninge, som regeringen har iværksat.

... «

I svaret af 27. september 1988 til Folketingets Retsudvalg havde justitsministeren bl.a. udtalt følgende:

» ...

Samtidig har FN's Flygtningehøjkommissariat og Udenrigsministeriet oplyst, at forholdene i Sri Lanka efter fredsslutningen er blevet væsentligt sikrere og tryggere - også for tamilerne.

Højkommissariatet har således allerede iværksat et større program, hvor titusinder af tamiler, der befinder sig i Indien, frivilligt er vendt tilbage til Sri Lanka. Højkommissariatet har givet udtryk for, at der arbejdes på at få skabt mulighed for, at også tamiler i Europa kan vende tilbage til Sri Lanka.

I øjeblikket overvejer en række vesteuropæiske lande muligheden for at genbosætte tamilerne på Sri Lanka.

Direktoratet har på denne baggrund nedprioriteret behandlingen af familiesammenførings-sager fra Sri Lanka, således at familiesammenførings-sager fra andre lande, hvor de pågældende familiemedlemmer ofte befinder sig i en reel faresituation, behandles i første række. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke meddeles familiesammenføringstilladelse til tamilske flygtninge. Direktoratet vil selvsagt fortsat kunne behandle sager, hvor særlige forhold, f.eks. af helbredsmæssig art, gør sig gældende, forlods.

Jeg er enig i den prioritering, som direktoratet har foretaget i disse sager, blandt andet under hensyn til de oplysninger om forholdene i Sri Lanka, der er nævnt ovenfor.

Jeg er på den anden side fuldt ud klar over, at det kan være en betydelig belastning for de umiddelbart involverede at skulle vente på svar på en ansøgning om opholdstilladelse. Det gælder efter min opfattelse generelt - ikke mindst for de asylansøgere, der sidder og venter i vore centre eller i et tredieland og de mange nære pårørende til herboende flygtninge, hvis eneste alternativ til adskillelsen er en familieforening i Danmark. *Men netop de tamilske familier har dog den mulighed, at de, hvis de ønsker det, kan forenes i hjemlandet takket være de igangværende bestræbelser, som ikke mindst UNHCR er gået aktivt i spidsen for* (fremhævet af mig).«

I skrivelse af 6. januar 1989 anmodede jeg til brug for min videre undersøgelse af sagen Justitsministeriet om udlån af Justitsministeriets og Direktoratet for Udlændinges familiesammenførings-sager vedrørende 37 tamilske flygtninge, der alle havde rettet henvendelse til mig om direktoratets sagsbehandlingstid i deres konkrete sager.

I skrivelse af 19. januar 1989 anmodede jeg endvidere United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) om en udtalelse om, »hvorledes mulighederne for repatriering af herboende tamilske flygtninge bedømmes af UNHCR og er blevet bedømt i perioden 1987-88, samt om disse forholds eventuelle betydning for gennemførelsen af familiesammenføring mellem herboende tamilske flygtninge og deres familiemedlemmer i Sri Lanka«.

I skrivelsen til UNHCR refererede jeg til bla. citater fra justitsministerens ovennævnte besvarelse af 27. september 1988 til Folketingets Retsudvalg og fra Justitsministeriets redegørelse af 28. december 1988 til mig.

Med skrivelse af 23. januar 1989 modtog jeg fra Justitsministeriet akterne i de 37 familiesammenføringssager vedrørende tamilske flygtninge. Ministeriet anførte, at Direktoratet for Udlændinge havde oplyst, at der i 1988 var meddelt 204 tilladelser til familiesammenføring med herboende tamilske flygtninge, og at antallet af verserende tamilske familiesammenføringssager ved udgangen af 1988 var ca. 123, omfattende skønsmæssigt ca. 300 personer.

Med skrivelse af 27. januar 1989 sendte Justitsministeriet mig til orientering en kopi af skrivelse af 25. januar 1989 til ministeriet fra Direktoratet for Udlændinge. Direktoratet meddelte i denne skrivelse, at direktoratet på baggrund af karakteren af de foreliggende oplysninger om situationen i Sri Lanka nu havde truffet beslutning om, at behandlingen af familiesammenføringssager med herværende tamilske flygtninge nu generelt skulle tillægges samme prioritet som andre familiesammenføringssager. Dette indebærer bl.a., at direktoratet på samme måde som ved behandlingen af andre familiesammenføringssager ville være særligt opmærksom på tilfælde, hvor sagsbehandlingstiden har været længere end normalt.

I skrivelsen af 27. januar 1989 oplyste Justitsministeriet, at ministeriet havde meddelt direktoratet, at ministeriet ikke havde indvendinger mod den ændrede prioritering.

I skrivelse af 30. januar 1989 anmodede jeg Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge om supplerende udtalelser i sagen. Skrivelsen var vedlagt et skema med angivelse af nogle hovedpunkter i hver enkelt af de 37 sagers tidsmæssige forløb.

I skrivelsen anførte jeg:

1. Af de udlånte akter fremgik det, at direktoratet i 12 af de 37 sager havde meddelt de ansøgte tilladelser, men at tilladelserne - bortset fra ét tilfælde - var meddelt mellem 8 og 15 måneder efter, at direktoratet havde modta-

get fornøden dokumentation for familieforhold samt ansøgning via dansk repræsentation i udlandet (rødt skema).

Jeg bad ministeriet og direktoratet om en udtalelse om, hvorvidt der i de elleve konkrete sager havde foreligget uafklarede spørgsmål (herunder spørgsmål om opfyldelse af udlændingelovens betingelser for familiesammenføring) eller andre ressourcekrævende forhold, som efter Justitsministeriets opfattelse havde været til hinder for, at de ansøgte tilladelser blev meddelt tidligere end sket.

2. Af akterne i enogtyve af sagerne, som direktoratet endnu ikke havde færdigbehandlet, fremgik det, at der til direktoratets behandling af sagerne indtil da var gået mellem 7 og 16 måneder, efter at direktoratet havde modtaget den fornødne dokumentation af familieforhold samt ansøgning via dansk repræsentation i udlandet (rødt skema).

Jeg bad Justitsministeriet og direktoratet om at udtale sig om, hvorvidt der i de konkrete sager forelå uafklarede spørgsmål (herunder spørgsmål om opfyldelse af udlændingelovens betingelser for familiesammenføring) eller andre ressourcekrævende forhold, som efter ministeriets opfattelse var til hinder for direktoratets færdigbehandling af sagerne. I bekræftende fald bad jeg endvidere om oplysninger om, hvilke initiativer direktoratet havde taget med henblik på afklaring af spørgsmålene.

I skrivelse af 6. februar 1989 afgav UNHCR den udtalelse, som jeg havde anmodet om. Det fremgik bl.a. af udtalelsen, at repatrieringsprogrammerne for tamilske flygtninge stedse havde vedrørt flygtninge i Indien. Først den 29. juni 1988 gav UNHCR udtryk for muligheden af, at også flygtninge fra Europa muligvis (og i begrænset omfang) ville kunne indgå i repatrieringsbestræbelserne.

Ved et møde den 26. september 1988 - hvori også danske myndigheder var til stede - havde UNHCR imidlertid oplyst, at repatrieringen af tamilske flygtninge indtil videre måtte suspenderes af hensyn til de kommende valg i Sri Lanka samt for at skabe ro omkring de allerede tilbagevendte flygtninge. Advarsler vedrørende hjemsendelse af tamilske flygtninge eller asylsøgere var yderligere blevet tilkendegivet af UNHCR over for danske myndigheder i oktober og november 1988.

Vedrørende familiesammenføring henledte UNHCR opmærksomheden på en række internationale anbefalinger m.v. om sikring af familiens enhed. UNHCR fandt endvidere anledning til at understrege, at den omstændighed, at repatrieringsprogrammer for visse medlemmer af en flygtningegruppe iværksættes, ikke påvirker den ret til familiesammenføring, der tilkommer andre medlemmer af den samme flygtningegruppe.

Bl.a. i lyset af UNHCR's oplysning den 26. september 1988 om suspension af repatriering af tamilske flygtninge sammenholdt med den ovenfor citerede tilkendegivelse af 27. september 1988 over for Folketingets Retsudvalg om, at »netop de tamilske familier... kan forenes i hjemlandet«, fandt jeg det rettest at sende UNHCR's udtalelse til Justitsministeriet, således at ministeriet kunne fremkomme med eventuelle bemærkninger. Oversendelsen til ministeriet skete med skrivelse af 9. februar 1989.

I skrivelse af 10. februar 1989 besvarede Justitsministeriet min skrivelse af 30. januar 1989. Justitsministeriet henholdt sig til en udtalelse af 8. februar 1989 fra Direktoratet for Udlændinge. I udtalelsen, som ministeriet vedlagde, anførte direktoratet bl.a. følgende:

» ... direktoratet (vil) ikke ... bestride, at der for så vidt kunne have været truffet en afgørelse i de under pkt. 1, 2 ... nævnte sager, samt i øvrigt i et større antal sager om familiesammenføring med anerkendte tamilske flygtninge, på et tidligere tidspunkt end sket. Når dette imidlertid ikke er sket, hænger det sammen med den prioritering af familiesammenførings-sagerne, der tidligere er redegjort for over for Folketingets Ombudsmand.

Direktoratet for Udlændinge kan tilføje, at der i lyset af de foreliggende oplysninger om situationen i Sri Lanka er blevet truffet beslutning om, at behandlingen af familiesammenføringssager med herværende tamilske flygtninge nu generelt tillægges samme prioritet som andre familiesammenføringssager. Dette indebærer blandt andet, at Direktoratet for Udlændinge på samme måde som ved behandlingen af andre familiesammenføringssager vil være særlig opmærksom på tilfælde, hvor sagsbehandlingstiden har været længere end normalt i familiesammenføringssager. Direktoratet kan i denne forbindelse oplyse, at der nu blandt andet i samtlige de sager, der er nævnt under pkt. 2 i skrivelsen fra Folketingets Ombudsmand, er meddelt opholdstilladelse.

... «

I skrivelse af 22. februar 1989 meddelte Justitsministeriet mig, at skrivelser fra UNHCR ikke gav Direktoratet for Udlændinge eller Justitsministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

I en skrivelse til Justitsministeriet udtalte jeg følgende:

»1. Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2 og 3, har følgende indhold:

»Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til:

...

2) en udlænding, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person.

3) Mindreårigt barn af en i Danmark fastboende person eller dennes ægtefælle, når barnet bor hos forældremyndighedens indehaver.

... «

Det følger af bestemmelserne i § 9, stk. 1, nr. 2 og 3, at der efter ansøgning skal meddeles opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring i de tilfælde af kvalificerede familierelationer (ægtefælle og mindreårige børn), som nærmere er opregnet i bestemmelserne. De nævnte familie-medlemmer til her i landet fastboende personer har således et retskrav på at få meddelt opholdstilladelse, såfremt betingelserne herfor (f.eks. gyldigt pas og dokumentation af familierelationen) i øvrigt er opfyldt.

2. Som refereret ovenfor, føres der ikke i Direktoratet for Udlændinge statistik over antallet af modtagne ansøgninger om familiesammenføring og ej heller over direktoratets gennemsnitlige sagsbehandlingstid i disse sager. Dog har Direktoratet for Udlændinge oplyst, at ukomplicerede sager gennemsnitligt bliver afgjort på »ca. 4 måneder efter direktoratets modtagelse af ansøgningen«.

Efter min gennemgang af de konkrete sager om klager over Direktoratet for Udlændinges sagsbehandlingstid i familiesammenførings-sager vedrørende tamilske flygtninge (samt på baggrund af det anførte i Justitsministeriets og Direktoratet for Udlændinges udtalelser) må jeg lægge til grund, at direktoratets sagsbehandlingstid inden for det sidste halvandet år i den sidstnævnte gruppe af sager har været af væsentligt længere varighed. Jeg har forstået, at årsagen hertil er, at Direktoratet for Udlændinge på grund af en betydelig stigning i 1987-88 i antallet af asylansøgninger og ansøgninger om familiesammenføring har set sig nødsaget til at foretage en prioritering af direktoratets opgaver; direktoratet har herved valgt - efter drøftelse med Justitsministeriet - at prioritere andre sager, herunder andre familiesammenførings-sager, forud for tamilsagerne.

3. Jeg er enig med Justitsministeriet i, at det påhviler enhver forvaltningsmyndighed - herunder Direktoratet for Udlændinge - inden for de givne rammer at foretage en prioritering af de opgaver, myndigheden skal varetage. Den nærmere udformning af en sådan prioritering må imidlertid opfylde visse betingelser for at kunne betragtes som forsvarlig og lovlig. I forbindelse med de her omhandlede sager finder jeg anledning til at fremhæve to sådanne betingelser:

a) Den foretagne prioritering må, sammenholdt med myndighedens begrænsede ressourcer, ikke medføre, at sagsbehandlingstiden for de ned-

prioriterede sager bliver af en længde, der væsentligt overskrider, hvad der under hensyn til sagens karakter og i forhold til den enkelte ansøger kan anses for rimeligt. I Folketingets Ombudsmands beretninger er således omtalt flere sager, i hvilke ombudsmanden har kritiseret en myndigheds generelle sagsbehandlingstid. Ombudsmanden har efterfølgende i disse tilfælde nøje fulgt, hvilke initiativer myndigheden har taget med henblik på nedbringelse af behandlingstiden.

b) Den foretagne prioritering skal ske ud fra korrekte og saglige kriterier. Prioriteringen må således ikke medføre en usaglig forskelsbehandling.

4. Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge har som begrundelse for direktoratets prioritering af andre sager forud for tamilsagerne henvist til udviklingen af forholdene i Sri Lanka siden fredsftalen i sommeren 1987 og til, at FN's Højkommissariat for Flygtninge har iværksat et repatrieringsprogram for tamiler fra Indien til Sri Lanka. Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge har således ifølge det oplyste ved prioriteringen taget hensyn til, »at tamiler hidtil har haft udsigt til inden for en kortere periode og under FN's auspicer at kunne repatriere til Sri Lanka og dermed vende hjem til familien«.

Efter indholdet af UNHCR's udtalelse af 6. februar 1989 synes der - bortset fra perioden 29. juni - 26. september 1988 - ikke at have været tilstrækkeligt belæg for denne antagelse fra Justitsministeriets og Direktoratet for Udlændinges side. I lyset af UNHCR's udtalelse - såvel om udsigterne til repatriering af tamilske flygtninge i Europa som vedrørende det almene spørgsmål om familiesammenføring - må jeg stille mig uforstående overfor, at Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge i betydeligt omfang har ment at kunne henvise til Højkommissariatets udtalelser og vurderinger som grundlag for beslutningen om at stille de tamilske familiesammenføringssager i bero/nedprioritere dem.

5. Min gennemgang af de konkrete sager har vist, at der i langt de fleste af disse er tale om en meget væsentlig overskridelse af den normale gennemsnitlige behandlingstid for familiesammenføringssager. I 32 af sagerne blev de ansøgte tilladelser således meddelt mellem 7 og 16 måneder efter, at direktoratet havde modtaget den fornødne dokumentation af familieforhold samt ansøgning via dansk repræsentation i udlandet (rødt skema). I et flertal af disse sager var behandlingstiden nærmere de 16 end de 7 måneder.

På baggrund af det anførte i Justitsministeriets og Direktoratet for Udlændinges supplerende udtalelser af henholdsvis 8. og 10. februar 1989 må jeg lægge til grund, at de sagsbehandlingsskridt, der - efter direktoratets modtagelse af ansøgning, dokumentation for familieforhold samt rødt

skema - har resteret med hensyn til direktoratets færdigbehandling af de konkrete familiesammenføringsager, var yderst begrænsede. De har bestået i en endelig vurdering af den konkrete sag herunder af sagens faktiske oplysninger sammenholdt med betingelserne i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2 og 3, samt udfærdigelse af en kort afsluttende skrivelse med meddelelse om, hvorvidt opholdstilladelse kunne meddeles. Jeg skal i den forbindelse bemærke, at afgørelser efter bestemmelserne i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2 og 3, er afgørelser, der i meget begrænset omfang beror på et skøn; sagerne kan således næppe anses for særligt ressourcerekrævende i henseende til mere indgående overvejelser vedrørende de enkelte sager og disses nærmere afstemning med den praksis, der følges på området.

Direktoratet for Udlændinge har udskudt eller undladt at foretage disse afsluttende sagsbehandlingsskridt i de konkrete sager under henvisning til, at prioritering var nødvendig som følge af begrænsede ressourcer. Heroverfor står imidlertid, at direktoratet for stort set alle de omhandlede sagers vedkommende har brugt relativt mange ressourcer dels til at besvare rykkerskrivelser fra ansøgerne og deres repræsentanter, dels til at udfærdige udtalelser til Justitsministeriet i anledning af konkrete klager over direktoratets sagsbehandlingstid i de enkelte sager. I en række af sagerne er der således anvendt flere ressourcer til disse (henholdende) ekspeditioner, end der ville være medgået til at træffe afgørelse i sagerne.

6. På baggrund af det i pkt. 3-5 anførte er det min opfattelse, at Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge ikke med rette har kunnet påberåbe sig begrænsede ressourcer og prioriteringshensyn som begrundelse for at udskyde eller undlade at træffe afgørelse i de konkrete sager. - Selv om Justitsministeriets og Direktoratet for Udlændinges udskydelse af sagerne i øvrigt kunne anderkendes som udtryk for en ressourcebetinget prioritering, opfylder fremgangsmåden ikke de grundlæggende krav, der (som anført ovenfor, pkt. 3, a og b) må stilles til den nærmere udformning af sådanne prioriteringer.

I sin artikel »Forsinkelser i den offentlige Forvaltning« (Juristen 1965, s. 193-207) anfører professor Poul Andersen bl.a. følgende (s. 204):

»De typiske Forsinkelser skyldes Forsømmelse, manglende Kontrol med Sagsbehandlingen, Personalemangel og andre Omstændigheder, som udelukker, at Forsinkelser kan anses for tilsigtede (*simpel Forsinkelse*). Men det forekommer, at Forsinkelser er tilsigtede, idet Forvaltningsmyndigheden forfølger et bestemt Formål med at trække Tiden ud (*kvalificeret Forsinkelse*).«

Jeg har fundet at burde overveje, om der i de foreliggende sager er tale om »kvalificeret forsinkelse« i den forstand, at Direktoratet for Udlændinge - efter samråd med Justitsministeriet - ved at undlade eller udsætte sager- nes afsluttende behandling har tilsigtet at øge muligheden for at få herbo- ende tamilske flygtninge til at vende tilbage til Sri Lanka.

Uanset det mangelfulde grundlag for Justitsministeriets og Direktoratet for Udlændinges henvisninger til prioriteringshensyn og til tilkendegivelser m.v. fra UNHCR, finder jeg dog ikke med tilstrækkelig sikkerhed at kunne karakterisere forsinkelsen af sagsbehandlingen som udtryk for en sådan hensigt. Jeg må dog lægge til grund, at det for Justitsministeriet og Direk- toratet for Udlændinge måtte stå klart som en nærliggende mulighed, at forsinkelsen af sagsbehandlingen kunne få adskillige af de herboende flygtninge til at forsøge at vende tilbage til hjemlandet, uanset risikoen herved. Jeg har derfor også forståelse for, at forløbet i de enkelte sager hos klagerne selv har kunnet efterlade det indtryk, at man derved søgte at få dem til at vende tilbage til hjemlandet.

7. Jeg må - under henvisning til ovenstående - finde det overordentligt kri- tisabelt, at Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge har undladt at færdigbehandle ansøgninger om familiesammenføring vedrørende tamil- ske flygtninge inden for en rimelig tid. Jeg skal i den forbindelse erindre om, at det drejer sig om sager, hvor de pågældende har et retskrav på meddelelse af opholdstilladelse. Samtidig skal jeg påpege, at det er sager af meget væsentlig betydning for de pågældendes familiemæssige situati- on, herunder forholdet til deres mindreårige børn.

Da Direktoratet for Udlændinge - efter min meddelelse den 9. december 1988 om, at jeg havde genoptaget behandlingen af sagen - har meddelt opholdstilladelse i samtlige de ovennævnte 21 sager, og da Direktoratet for Udlændinge har oplyst, at direktoratet ved den videre behandling af tamilske familiesammenføringssager vil være særlig opmærksom på til- fælde, hvor sagsbehandlingstiden har været længere end normalt, har jeg ikke nu anledning til at foretage yderligere i sagen.

Jeg har samtidig hermed gjort Folketingets Retsudvalg bekendt med den- ne skrivelse.«