



Folketingets ombudsmands kompetence over for flygtninge- nævnet

FOB nr. 84.75

Udtalt over for flygtningenævnet, at der efter min opfattelse ikke var tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at det ved gennemførelsen af udlændingeloven havde været tilsigtet at afskære ombudsmanden kompetence i forhold til flygtningenævnet.

(J. nr. 1984-160-613).

Den 7. marts 1984 skrev jeg således til flygtningenævnet:

»Flygtningenævnet har i en udtalelse af 28. februar 1984 i anledning af en klage til mig over flygtningenævnets beslutning af 2. februar 1984 anført, at flygtningenævnets virksomhed efter nævnets opfattelse næppe er undergivet ombudsmandens kompetence.

Som begrundelse herfor har flygtningenævnet anført følgende:

»... flygtningenævnets afgørelser (er) ifølge udlændingelovens § 56, stk. 4, ... endelige. På baggrund af bestemmelsens ordlyd og forarbejderne hertil, herunder formuleringen af det oprindelige lovforslag, er nævnet mest tilbøjelig til at antage, at nævnets afgørelser ikke kan efterprøves af domstolene i medfør af grundlovens § 63. (Der henvises til lovforslag nr. L 105, blad nr. 334, § 53, stk. 3, og bemærkningerne s. 17-18, retsudvalgets betænkning til lovforslag nr. L 105, blad nr. 848, ændringsforslag nr. 76 og 77 og bemærkningerne side 22 samt tilføjelse til betænkningen, blad nr. 893, ændringsforslag nr. 64). Spørgsmålet har ikke været forelagt for domstolene.

Ifølge lovens § 53, stk. 1, skal nævnets formand og dennes suppleant være dommere. Efterprøvelsen af de administrative afgørelser i flygtningesager er efter bemærkningerne til lovforslaget henlagt til flygtningenævnet med henblik på, at disse sager skal »undergives en domstolslignende behandling«. (Der henvises til lovforslag nr. L 105, blad nr. 334, bemærkningerne s. 13).

I bestemmelserne i lovens §§ 54-56 er fastsat en række processuelle regler, herunder om sagens oplysning, personlig fremmøde og beskikkelse af advokat til varetagelse af udlændingens interesser. På den baggrund er det nævnets opfattelse, at flygtningenævnets virksomhed næppe er undergivet ombudsmandens kompetence.«

| Jeg skal hertil bemærke følgende:

I betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen er der s. 79 f anført følgende:

»Retligt og faktisk er udlændinge, der ikke kan få deres hjemlands beskyttelse, væsentlig ringere stillet end andre udlændinge. Dette er baggrunden for, at udvalgets lovudkast på flere punkter regulerer myndighedernes adgang til at træffe skønsmæssige afgørelser snævrere og mere detaljeret for flygtninge end for udlændinge i almindelighed. *I det omfang, der opstilles nærmere retningslinier for skønsudøvelsen, forøges både domstolenes og folketingets ombudsmands muligheder for en reel prøvelse af afgørelsernes lovlighed.* Udvalget har imidlertid fundet, at der med hensyn til flygtningespørgsmål *tillige* kan være behov for oprettelse af et sagkyndigt nævn. Et sådant nævn vil kunne undergive sagerne en domstolslignende behandling, men vil være friere stillet over for tilsynets afgørelser end domstolene og vil have mulighed for at afslutte sagerne hurtigere end domstolene.

Der er i udvalget enighed om, at der bør oprettes et flytningenævn. Derimod er der ikke enighed om nævnets kompetence, sammensætning, udlændingenes adgang til bistand under sagen og enkelte andre spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen. Der henvises herom til flertallets bemærkninger til lovudkastets §§ 47-50 og til mindretallets bemærkninger til det alternative udkast til disse bestemmelser (udhævet her).«

Udvalgets udkast til lov om udlændinge er, for så vidt angår udkastets bestemmelser om flytningenævnet, opdelt i et flertalsforslag og et mindretalsforslag, jfr. betænkningen s. 117. Formuleringen af disse forslags bestemmelse om adgangen til prøvelse af nævnets afgørelser har dog begge følgende ordlyd: »Nævnets afgørelser er endelige« (§ 49, stk. 3, henholdsvis § 49, stk. 4). Imidlertid fremgår det af bemærkningerne til de to forslag, at flertallet med den valgte formulering alene sigtede til, at afgørelserne ikke skulle kunne påklages til justitsministeren (bemærkningen s. 230), hvorimod formuleringen efter mindretallets forslag tillige skulle indebære, at nævnets afgørelser ikke kunne indbringes for domstolene (betænkningen s. 240).

I § 53, stk. 3, i det af justitsministeren fremsatte lovforslag (lovforslag nr. L 105, blad nr. 334) hedder det: »Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed«. Af bemærkningerne til bestemmelsen (anførte sted s. 17 f) fremgår, at justitsministerens forslag er udarbejdet i tilslutning til flertalsudkastet i betænkningen, og formuleringen indebærer efter fast lovgivningspraksis, at domstolsprøvelse ikke herved er udelukket.

I den af folketingets retsudvalg afgivne betænkning af 27. maj 1983 over forslag til udlændingelov (nr. L 105, blad nr. 848) stilledes der bl.a. af et mindretal forslag om en ændret formulering af § 53 (ændringsforslag nr. 76). Bestemmelsen om prøvelse skulle herefter affattes således: »Nævnets afgørelser er endelige«. I betænkningen er der ingen bemærknin-

ger, der direkte knytter sig til ændringsforslaget under nr. 76, men det anføres i bemærkningerne s. 22 til bl.a. ændringsforslag nr. 77:

» ...

Nævnets afgørelser er endelige og kan således ikke indbringes for domstolene.

Se betænkning nr. 968/1982, s. 231-41.«

Af s. 1 i tilføjelse til betænkning over forslag til udlændingelov (nr. L 105, blad nr. 893) afgivet af retsudvalget den 31. maj 1983 fremgår, at bl.a. ændringsforslag nr. 76 er ønsket taget tilbage af forslagsstilleren. Som ændringsforslag nr. 64 til § 53 stilledes i stedet et ændringsforslag fremsat af justitsministeren og tiltrådt af et flertal i udvalget. Stk. 4 i dette ændringsforslag bestemmer: »Nævnets afgørelser er endelige«. I bemærkningerne til ændringsforslaget (a. st. s. 20) er alene spørgsmålet om udvidelsen af antallet af medlemmer i flygtningenævnet samt adgangen til advokatbeskikkelse berørt. Der er således ikke anført, hvorvidt der med den ændrede formulering er tilsigtet nogen realitetsændring i forhold til § 53, stk. 3, i justitsministerens forslag til udlændingelov. Ændringsforslag nr. 64 er identisk med den vedtagne § 56 i udlændingeloven.

På denne baggrund må jeg være af den opfattelse, at det kan give anledning til nogen tvivl, hvorvidt bestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 4, skal forstås således, at nævnets afgørelser ikke kan indbringes for domstolene. Jeg bemærker herved, at en fravigelse af grundlovens almindelige ordening på dette område må kræve forholdsvis sikre holdpunkter, og henviser i øvrigt til den beskrivelse af lovgivningspraksis, der er indeholdt i Juridisk Grundbog (3. udg. 1975) I, s. 35 f. Jeg forstår, at flygtningenævnet i og for sig er enigt heri. Afgørelsen af spørgsmålet henhører under domstolene.

Jeg har ikke tidligere haft anledning til at tage stilling til, hvilken betydning for afgrænsningen af ombudsmandens kompetence det kan tillægges, at der på et foreliggende retsområde ikke er adgang til at indbringe myndighedens afgørelse til prøvelse for domstolene efter grundlovens § 63. Dette skal naturligvis ses i sammenhæng med, at lovbestemmelser, der afskærer domstolenes prøvelsesret efter denne bestemmelse, er sjældent forekommende i nyere lovgivningspraksis.

Forholdet kan navnlig få betydning ved afgrænsningen over for de domstolslignende organer, der som følge af bestemmelsen i ombudsmandslovens § 1, stk. 1, 2. pkt., og forarbejderne hertil, må anses for unddraget ombudsmandens indseende, jfr. herom den nærmere omtale i folketingets ombudsmands beretning for året 1981, s. 10-11. For så vidt det pågældende nævns afgørelser er undergivet domstolenes prøvelsesret efter grundlovens § 63, og således i relation til denne bestemmelse anses som en administrativ myndighed, må dette forhold således indgå med betydelig vægt i vurderingen af, om nævnet er undergivet ombudsmandens kompetence, og som udgangspunkt medføre en bekræftende besvarelse af dette spørgsmål. Jeg henviser i denne forbindelse til § 6, stk.

2, i den af folketinget fastsatte instruks for folketingets ombudsmand om ombudsmandens adgang til at henstille, at der meddeles en klager fri proces med henblik på en sådan domstolsprøvelse.

I de tilfælde, hvor domstolenes prøvelsesret omvendt er afskåret ved en udtrykkelig lovbestemmelse, synes spørgsmålet om betydningen heraf for ombudsmandens kompetence derimod at måtte bero på en mere konkret vurdering af begrundelsen for denne fravigelse af grundlovens almindelige ordning.

Flygtningenævnets sammensætning og virksomhed efter bestemmelserne i udlændingelovens §§ 53-56 kunne efter den praksis, der har udviklet sig, ikke i sig selv antages at indebære, at flygtningenævnet var unddraget ombudsmandens kompetence. Det er endvidere ikke muligt på det foreliggende grundlag éntydigt at fastslå, at flygtningenævnets afgørelser ikke er undergivet domstolsprøvelse, og hvad der i så fald nærmere har været begrundelsen for denne særordning. Hertil kommer, at forholdet til folketingets ombudsmand overhovedet ikke ses omtalt i forbindelse med folketingets behandling af lovforslaget.

Efter min opfattelse er der herefter ikke tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at det ved gennemførelsen af udlændingeloven har været tilsigtet at afskære ombudsmandens kompetence i forhold til flygtningenævnet, og jeg har derfor besluttet at optage den indgivne klage til realitetsbehandling.

Jeg har sendt folketingets retsudvalg og justitsministeren en kopi af denne skrivelse.

...«

Efter at jeg havde realitetsbehandlet den indgivne klage, meddelte flygtningenævnet mig i skrivelse af 12. april 1984, at nævnet »... under sit møde den 29. marts 1984 nærmere (har) drøftet spørgsmålet om ombudsmandens kompetence i forhold til nævnet. Der var på baggrund af endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 4, lovens regler om nævnets sammensætning og sagsbehandling samt forarbejderne til de nævnte bestemmelser enighed om, at nævnet måtte fastholde sin vurdering af spørgsmålet om ombudsmandens kompetence i forhold til nævnet...«

I den anledning meddelte jeg i skrivelse af 30. april 1984 flygtningenævnet, at jeg måtte henholde mig til, hvad der var anført i min skrivelse af 7. marts 1984 til nævnet, der indeholdt en udførlig begrundelse for mit standpunkt vedrørende kompetencespørgsmålet.

Jeg gjorde samtidig justitsministeren bekendt med, at jeg fortsat måtte være af den opfattelse, at nævnets virksomhed ikke kunne anses for undraget ombudsmandens indseende. For det tilfælde, at justitsministeren måtte være enig med flygtningenævnet i, at det ved gennemførelsen

af udlændingeloven var tilsigtet at afskære ombudsmandens kompetence i forhold til flygtningenævnet, fandt jeg endvidere at måtte henstille, at dette blev søgt præciseret ved fremsættelsen af et dertil sigtende lovforslag.

Jeg sendte folketingets retsudvalg og flygtningenævnet en kopi af min skrivelse til justitsministeren.

I skrivelse af 11. juli 1985 meddelte justitsministeren folketingets retsudvalg, at han ingen bemærkninger havde til min gennemgang af forarbejderne til udlændingelovens bestemmelser om flygtningenævnet eller til, at jeg ikke havde fundet tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at flygtningenævnet skulle være unddraget ombudsmandens kompetence. Ministeren havde derfor ikke til hensigt at fremsætte et lovforslag som nævnt i min skrivelse af 30. april 1984.