



Flygtningenævnets behandling af 2 sager vedrørende iranske asylsøgere

FOB nr. 85.105

Udtalt over for flygtningenævnet, at jeg ikke kunne anse det for tilfredsstillende, at to sager indbragt for nævnet med henblik på at opnå opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, nr. 2, i det væsentlige var blevet afgjort på et grundlag, som nævnet selv på et tidligere møde anså for utilstrækkeligt, og som i øvrigt var mindre fyldestgørende end det, der måtte forventes at foreligge som grundlag for nævnets vurdering af de i øvrigt i det væsentlige tilsvarende sager, som skulle foretages på nævnets kommende møder.

Henstillet til nævnet at genoptage behandlingen af de to sager og undergive dem en fornyet vurdering i lys af det materiale, som nævnet havde anmodet udenrigsministeriet om at tilvejebringe.

(J. nr. 1985-54-613).

Advokat A klagede over flygtningenævnets beslutning i to nærmere angivne sager, hvori nævnet stadfæstede afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Efter min gennemgang af det foreliggende materiale anførte jeg følgende i en skrivelse til A:

»Flygtningenævnets afgørelser er truffet på grundlag af bestemmelserne i udlændingelovens § 7, stk. 1, der har følgende ordlyd:

»Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til en udlænding, som befinder sig her i landet eller på grænsen,

1) hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 eller,

2) hvis det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke bør kræves, at udlændingen vender tilbage til sit hjemland.«

Det er ubestridt, at ingen af de to ansøgere kan anses for omfattet af flygtningekonventionen, og at de således ikke har noget retskrav på opholdstilladelse efter lovens § 7, stk. 1, nr. 1. Ansøgningerne er derfor alene blevet bedømt i forhold til bestemmelsen i § 7, stk. 1, nr. 2.

Afgørelsen af, om en udlænding har krav på opholdstilladelse efter nr. 2, beror på en vurdering af en flæthed af forhold. Af nævnets beslutninger i de to sager fremgår således, at nævnet har foretaget en samlet vurdering af de tilvejebragte oplysninger »... såvel om den konkrete sag som om forholdene i Iran generelt og af sandsynligheden for, at ... ved tilbagevenden vil risikere sanktioner som følge af sin bortrejse«.

Det er fast antaget, at ombudsmandens beføjelser er undergivet en vis begrænsning i forhold til de af forvaltningens afgørelser, der - som de foreliggende - beror på et skøn eller en skønsmæssigt præget vurdering. Medens ombudsmanden fuldtud kan efterprøve spørgsmålet, om en afgørelse har fornøden hjemmel og i øvrigt har et lovligt indhold, kan ombudsmanden kun under særlige omstændigheder kritisere udfaldet af en skønsmæssig vurdering.

Som fremhævet i folketingets ombudsmands beretning for året 1982, s. 9, vedrører den omtalte begrænsning i ombudsmandens beføjelser imidlertid kun ombudsmandens bedømmelse af selve den administrative skønsudøvelse. Den er derfor uden betydning for ombudsmandens undersøgelse og efterprøvelse af grundlaget for skønsudøvelsen.

Den foreliggende klage vedrører grundlaget for skønsudøvelsen.

I klagen sættes der ikke spørgsmålstejn ved den del af nævnets afgørelsesgrundlag, der vedrører hver af de to ansøgere konkrete forhold. Oplysningerne herom er da også i alt væsentligt tilvejebragt ved en umiddelbar bevisoptagelse for nævnet, herunder ved nævnets afhøring af ansøgerne på møder den 13. december 1984 og den 10. januar 1985.

Klagen angår derimod grundlaget for nævnets vurdering af forholdene i Iran generelt.

Af det materiale, der er forelagt for mig, fremgår, at der ved nævnets første møde den 8. november 1984 vedrørende sagen (j. nr. 1984-2-127) forelå nogle generelle baggrundsoplysninger om forholdene i Iran i form af et notat af 6. november 1984 udarbejdet af Dansk Flygtningehjælp. I notatet var det bl.a. oplyst, at de engelske myndigheder ikke siden 1983 havde refouleret iranere fra England, og at det samme skulle være tilfældet, for så vidt angår Forbundsrepublikken Tyskland. I sidstnævnte henseende henvistes til en rapport fra det tyske udenrigsministerium, hvoraf det skulle fremgå, at iranere, der har søgt asyl i udlandet, vil blive straffet ved hjemkomsten uanset asylgrundlaget.

På mødet den 8. november 1984 besluttede nævnet at udsætte sagens behandling bl.a. med henblik på tilvejebringelse af den nævnte rapport.

Med skrivelser af 10. og 12. december 1984 fremsendte Dansk Flygtningehjælp herefter forskelligt materiale fra Forbundsrepublikken Tyskland, herunder foruden den nævnte udtalelse fra udenrigsministeriet en senere dom fra forvaltningsdomstolen i Köln, afsagt den 13. juli 1984, hvori retten med en udførlig begrundelse annullerede et tidligere, administrativt meddelt afslag på asyl til en iransk statsborger. Af et supplerende notat om generelle baggrundsoplysninger fra Dansk Flygtningehjælp, dateret 10. december 1984, fremgår endvidere bl.a., at der fra de engelske myndigheders side i tiden fra den 1. januar 1983 til den 18. april 1984 (datoen for materialets tilvejebringelse) kun i otte tilfælde var sket udvisning af iranere til Iran; i ingen af disse tilfælde havde de pågældende givet udtryk for frygt for at vende tilbage til deres hjemland, og tre af dem havde udtalt, at de ønskede at vende tilbage.

På flygtningesnævnets møde den 13. december 1984 besluttede nævnet at udsætte de to sagers behandling til nævnets næste møde. Forinden skulle det ved henvendelse til den danske ambassade i Teheran søges opklaret,

»1) hvad der sker asylansøgere, der vender tilbage, og som er kendt for eller mistænkt for at have søgt asyl i udlandet,

2) hvad sker der andre, der skønt indkaldt er rejst til udlandet, når de vender tilbage?

3) er de årgange, der er tale om i de to her behandlede sager, indkaldt?»

I overensstemmelse hermed anmodede udenrigsministeriet ved en telexmeddelelse af 19. december 1984 den danske ambassade i Teheran om »... eventuelt på basis af sådanne oplysninger, der måtte kunne fremskaffes, ... så vidt muligt besvare/kommentere ...« en række spørgsmål, der kunne tjene til nærmere belysning af de omhandlede forhold.

Ambassaden besvarede denne anmodning ved en telexmeddelelse af 8. januar 1985. Ambassaden oplyste, at det ikke ville være muligt at komme med en mere detaljeret besvarelse af de stillede spørgsmål før umiddelbart efter udgangen af januar måned 1985. På det foreliggende grundlag fremkom ambassaden med en foreløbig vurdering af forholdene. Det tilføjedes, at man endvidere havde anmodet ambassadens advokat om at udarbejde en redegørelse for gældende regler og praksis med hensyn til værnepligt.

På mødet den 10. januar 1985 traf flygtningenævnet afgørelse i de to sager på det foreliggende grundlag.

I Deres klage til mig har De anført, at flygtningenævnet ved sin bedømmelse af de to sager på mødet den 10. januar 1985 må have lagt afgørende vægt på de oplysninger, som repræsentanten for direktoratet for udlændinge fremkom med i forbindelse med sin mundtlige forelæggelse af sagerne for nævnet. De nævnte oplysninger er i Deres skrivelse til mig gengivet således:

»Oplysningerne gik blandt andet ud på, at 79 af de iranere, som er kommet til Danmark i den senere tid, selv er rejst ud af landet, enten fordi de havde fået afslag på ansøgninger om opholdstilladelse eller af andre grunde. Der referedes også oplysninger fra en konkret sag, som jeg ligeledes er uden kendskab til, der tydede på, at en iraner selv var af den opfattelse, at der intet ville ske ham, hvis han vendte tilbage til Iran.«

I klagen gøres det gældende, at det er en fejl, at De ikke på forhånd var blevet gjort bekendt med disse oplysninger, således at De forud for nævnets møde havde haft mulighed for nærmere at overveje, hvilken betydning - om nogen - oplysningerne kunne tillægges for de to sagers videre behandling og afgørelse. Under henvisning til, at det i forbindelse med udlændingelovens vedtagelse klart er tilkendegivet, at flygtningenævnet skal arbejde som et domstolslignende organ med en række processuelle garantier, er det Deres opfattelse, at nævnet i konsekvens heraf burde »... se bort fra sådanne mundtlige oplysninger, som først fremkommer under selve nævnets møde, og som den beskikkede advokat ikke ... (har) haft mulighed for at tage stilling til«.

I en skrivelse af 14. januar 1985, som jeg har modtaget i kopi, har De over for nævnet uddybet Deres synspunkt og med henvisning hertil anmodet nævnet om at genoptage behandlingen af sagerne.

Jeg er i og for sig enig med Dem i, at det havde været ønskeligt, om direktoratet for udlændinge forud for nævnmødet havde gjort Dem bekendt med de oplysninger, som direktoratets repræsentant agtede at fremlægge på selve nævnmødet. Efter min gennemgang af det forelig-

gende materiale finder jeg det imidlertid ikke påkrævet at gå nærmere ind på, hvorvidt dette forhold i sig selv måtte kunne begrunde en genoptagelse af nævnets sagsbehandling.

På baggrund af det sagsforløb, der er gengivet i det foregående, må jeg forstå, at nævnets beslutning på mødet den 13. december 1984 om at udsætte de to sagers behandling til det følgende nævnsmøde, var begrundet i, at nævnet ikke mente, at det materiale, der indtil da var tilvejebragt herom, udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for at foretage den vurdering af forholdene i Iran generelt, som indgår som et væsentligt element i bedømmelsen af, om iranske statsborgere, der - som de to ansøgere - har søgt asyl i udlandet, i tilfælde af afslag ved tilbagevenden til deres hjemland vil risikere sanktioner som følge af deres bortrejse.

Den besvarelse, der herefter fremkom fra den danske ambassade i Teheran, havde, som nævnt ovenfor, en rent foreløbig karakter.

De oplysninger, som repræsentanten for direktoratet for udlændinge fremkom med på nævnets møde den 10. januar 1985, kan ikke tjene til erstatning for den forventede endelige besvarelse fra den danske ambassade i Teheran på de spørgsmål, som nævnet på mødet den 13. december 1984 ønskede yderligere belyst, forinden det traf afgørelse i de to sager. Jeg har da også forstået, at der ikke fra udenrigsministeriets side er taget skridt til at fratage anmodningen til ambassaden i telexmeddelelsen af 19. december 1984.

Jeg må herefter lægge til grund, at der inden for den nærmeste fremtid må forventes at foreligge et mere fyldestgørende materiale til belysning af de aktuelle forhold i Iran generelt.

Det er endvidere oplyst, at der på kommende nævnsmøder skal foretages en række andre tilsvarende sager, der er indbragt for nævnet med henblik på at opnå opholdstilladelse efter lovens § 7, stk. 1, nr. 2, og at de to sager, der har givet anledning til den foreliggende klage til mig, er de første sager af denne karakter, som nævnet har truffet beslutning i. Jeg kan ikke anse det for tilfredsstillende, at de to første sager således i det væsentlige er blevet afgjort på et grundlag, som nævnet selv på sit møde den 13. december 1984 anså for utilstrækkeligt, og som i øvrigt er mindre fyldestgørende end det, der må forventes at foreligge som grundlag for nævnets vurdering af de i øvrigt i det væsentlige tilsvarende sager, som skal foretages på nævnets kommende møder. Under henvisning hertil, og da der ikke ses at foreligge særlige forhold, der gjorde det påkrævet at træffe endelig afgørelse i de to sager på det foreliggende grundlag, har jeg fundet at burde henstille til nævnet, at behandlingen af de to sager genoptages og undergives en fornyet vurdering i lys af det materiale, som nævnet har anmodet udenrigsministeriet om at tilvejebringe.

Jeg har gjort justitsministeren bekendt med min henstilling til flygtningesnævnet.«

Flygtningenævnet fremsendte med skrivelse af 22. februar 1985 kopi af sin beslutning af samme dag, hvoraf bl.a. følgende fremgik:

»Flygtningenævnet har besluttet at genoptage sagernes behandling.

Flygtningenævnet har udover det fremkomne supplerende materiale ved sin fornyede behandling af sagerne nøje overvejet, hvorvidt den tid, der er medgået til behandlingen af de pågældendes asylansøgninger, herunder den siden den 10. januar yderligere forløbne periode, sammenholdt med den betydelige presseomtale af iranske asylansøgere generelt og navnlig af de to konkrete asylansøgers sager, bør føre til en ændret vurdering af sagerne.

Et flertal i flygtningenævnet finder anledning til at udtale, at man fortsat finder, at der den 10. januar 1985 var fuldt tilstrækkeligt grundlag for at træffe afgørelse i sagerne. Dette flertal finder ikke, at det nu foreliggende supplerende materiale giver grundlag for en ændret vurdering af sagerne. Dette flertal finder heller ikke, at den nævnte tidsfaktor og den offentlige omtale af sagerne giver grundlag for en ændret vurdering.

Flygtningenævnet kan herefter henholde sig til sin beslutning af 10. januar 1985, hvorefter nævnet stadfæstede den af direktoratet for udlændinge truffene afgørelse.«

Den 25. februar 1985 skrev jeg således til flygtningenævnet:

» ...

Jeg har noteret mig, at flygtningenævnet har imødekommet min henstilling i skrivelse af 14. januar 1985 til nævnet om at genoptage de to sager og undergive dem en fornyet vurdering i lyset af det materiale, som nævnet havde anmodet udenrigsministeriet om at tilvejebringe.

Folketingets retsudvalg har i skrivelse af 22. februar 1985 anmodet justitsministeren om under et samråd at drøfte »situationen efter flygtningenævnets afgørelse om, at to iranere ikke kan betragtes som flygtninge«.

Retsudvalget har samtidig anmodet ministeren om forud for eller i samrådet at besvare udvalgets tidligere spørgsmål (nr. 256) om, hvorvidt ministeren ville »gøre retsudvalget bekendt med den indberetning fra den danske ambassade i Teheran, som ligger til grund for flygtningenævnets behandling af asylansøgere fra Iran?«. Jeg har forstået, at dette samråd finder sted den 26. februar 1985, og at udrejsefristen for de to iranere er udskudt til den 26. februar 1985 kl. 24.00.

Jeg finder herefter at måtte afstå fra at foretage videre i sagen...«

Ved lov nr. 232 af 6. juni 1985 blev udlændingelovens § 9 ændret således, at justitsministeren fik bemyndigelse til at meddele en udlænding opholdstilladelse, hvis den pågældende uden for de i § 7, stk. 1, nævnte tilfælde befandt sig i en sådan situation, at væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende talte for at imødekomme ansøgningen.

Det blev senere over for mig oplyst, at de i sagen omhandlede to udlændinge af justitsministeren fik meddelt opholdstilladelse i henhold til den ændrede § 9.