

Beslutningsforslag nr. B 76. Fremsat den 12. april 1989 af Ole Espersen (S), Pia Gjellerup (S), Torben Lund (S), Ebba Strange (SF), Leif Hermann (SF) og Margrete Auken (SF)

Forslag til folketingsbeslutning

om nedsættelse af en kommissionsdomstol vedrørende administration af udlændingeloven

Med udgangspunkt i Folketingets Ombudsmands skrivelse af 1. marts 1989 om Justitsministeriets og Direktoratet for Udlændinges administration af Udlændingeloven for så vidt angår bestemmelserne om ret til familiesammenføring for flygtninge i Danmark, pålægger Folketinget regeringen at drage omsorg for nedsættelsen af en kommissionsdomstol med den opgave

at vurdere, om ansvaret for den stedfundne behandling i hele sagsforløbet kan placeres på bestemte personer, det være sig på medlem-

mer af regeringen, embedsmænd i administrationen eller andre,

at såfremt anledning dertil gives, udtale sig om, hvorvidt andre end den eller de for administrationen ansvarlige må antages at have været vidende om og have et medansvar for karakteren af den nedprioritering af familiesammenføringssager, der var tale om, og

at udtale sig om, hvorvidt et retligt ansvar for fejl eller forsømmelser, herunder for eventuelle beslutninger i strid med gældende lov, vil kunne gøres gældende mod nogen.

Bemærkninger til forslaget

Forslagsstillerne ser med stor alvor på indholdet af og konklusionerne i Folketingets Ombudsmands skrivelse af 1. marts 1989 om Justitsministeriets og Direktoratet for Udlændinges behandling af ansøgninger om familiesammenføring i forhold til flygtninge i Danmark.

Ombudsmanden udtaler i ovennævnte skrivelse bl.a.,

at ægtefæller og mindreårige børn til her i landet fastboende personer har et retskrav på at få meddelt opholdstilladelse, såfremt betingelserne herfor (f.eks. gyldigt pas og dokumentation af familierelationen) i øvrigt er opfyldt,

at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid af ansøgninger om familiesammenføring ifølge Direktoratet for Udlændinge er ca. 4 måneder efter direktoratets modtagelse af ansøgningen, mens en gennemgang af sagsbehandlingstiden for ansøgninger fra tamilske flygtninge har vist en meget væsentlig overskridelse af denne sagsbehandlingstid,

at en nødvendig prioritering af en myndigheds opgaver skal opfylde visse betingelser for at kunne betragtes som forsvarlig og lovlig,

at det er uforståeligt, at Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge i betydeligt omfang har ment at kunne henvise til FN's Flygtningehøjkommissariats udtalelser om og vurderinger af udsigterne til repatriering af tamilske flygtninge i Europa som grundlag for beslutningen om at nedprioritere de tamilske familiesammenføringssager,

at sagerne næppe kan anses for særlig ressourcekrævende, og at der er anvendt flere ressourcer til henholdende ekspeditioner i anledning af nedprioriteringen, end der ville være medgået til at træffe afgørelse i sagerne,

at den nærmere udformning af nedprioriteringen ikke opfylder de grundlæggende krav, der må stilles

hertil, for at prioriteringen skal kunne betragtes som forsvarlig og lovlig, og

at undladelsen af at færdigbehandle ansøgninger om familiesammenføring vedrørende tamilske flygtninge inden for en rimelig tid er overordentlig kritisabel.

Ombudsmanden tilføjer, at det for myndighederne måtte stå klart som en nærliggende mulighed, at adskillige flygtninge ville vende hjem uanset risikoen herved.

Forslagsstillerne finder, at en så alvorlig kritik af sagsbehandlingen i et ministerium ikke blot kan tages til efterretning, men at det bør klarlægges, hvor ansvaret for den stedfundne sagsbehandling kan placeres, herunder hvorvidt de politisk ansvarlige har modtaget rådgivning, der argumenterede for eller mod lovligheden af den fulgte praksis. Det bør endvidere klarlægges, om de til Folketinget givne oplysninger opfylder lovgivningens krav med hensyn til indhold og fuldstændighed.

Det findes på denne baggrund ønskeligt at etablere et undersøgelsesorgan, der er uafhængigt i forhold til Folketing, regering og administrative myndigheder. Domstolen vil kunne foretage enhver undersøgelse, herunder afhøringer af relevante personer, som skønnes hensigtsmæssig med henblik på undersøgelsens gennemførelse.

Nedsættelsen af en kommissionsdomstol og dens gennemførelse af et undersøgelsesarbejde i forlængelse af ombudsmandens undersøgelse og konklusioner vil på tilfredsstillende måde kunne imødekomme disse ønsker. Det understreges, at en kommissionsdomstol ikke har nogen dømmende myndighed, men udelukkende har den opgave at skabe grundlaget for de afgørelser, der eventuelt skal træffes af andre, herunder en eventuel afsluttende stillingtagen fra Folketingets side.

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

København, den 1. marts 1989.

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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 familiesammenføringssager. 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 familiesammenføringssager.

Baggrunden for min anmodning var, at jeg havde modtaget et forholdsmeæssigt stort antal henvendelser, hovedsagelig fra herboende tamilske flygtninge, der klagede over Direktoratet for Udlændinges sagsbehandlingstid i familiesammenføringssager. 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.

Den 29. november 1988 fandt jeg, at jeg – på grund af et samråd mellem justitsministeren og Folketingets Retsudvalg bl.a. om Justitsministeriets og Direktoratet for Udlændinges behandling af familiesammenføringssager 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 Folketingets Retsudvalg 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 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 Folketingets Retsudvalgs 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 familiesammenføringssager 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 med-delt ca. 700 tilladelser og ca. 160 afslag.

Antallet af verserende familiesammenfø-ringssager med anerkendte flygtninge er på nu-værende tidspunkt på ca. 1.000, hvortil kom-mer 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 ansøg-ningen i de enkelte sager er indgivet, men bort-set fra ganske få sager vedrører de verserende sager ansøgninger indgivet i efteråret 1987 og i 1988.

Direktoratet har ingen statistik over den gen-nemsnitlige sagsbehandlingstid i familiesam-menføringssager med anerkendte flygtninge. Det kan imidlertid oplyses, at de ukomplicere-de sager, der tages under behandling, gennem-snitligt bliver afgjort ca. 4 måneder efter modta-gelsen i direktoratet af ansøgningen indgivet via en dansk repræsentation i udlandet.

Det skal dog bemærkes, at sagsbehandlings-tiden varierer betydeligt fra sag til sag afhængig af de nærmere omstændigheder i den enkelte sag med hensyn til for eksempel dokumenta-tion for ægteskab m.v. I denne forbindelse skal opmærksomheden henledes på, at familiesam-menføringssager 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 nuvæ-rende personaleressourcer grund til at pege på, at familiesammenføringssager med anerkendte flygtninge nødvendigvis dels må undergives en prioritering som sådan, dels må indgå i priori-teringen af direktoratets, herunder det pågæl-dende kontors, samlede andre opgaver og i den forbindelse ikke mindst ønsket om at behandle spontanansøgningerne så hurtigt som muligt.

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

Som det fremgår af tallene, verserer der i øje-blikket ca. 1.000 ansøgninger om familiesam-menføring med anerkendte flygtninge, hvoraf ca. 300 vedrører tamiler.

Direktoratet er fuldt ud klar over, at det kan være en betydelig belastning for de umiddel-bart involverede at skulle vente på 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 tredje 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 famili-er, men netop de har hidtil haft udsigt til i nær-mere 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 spid-sen 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 priorite-re. I denne situation har direktoratet, som be-kendt, 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 fredsaftalen har været i udvikling mod det bedre. Noget tilsvarende kan man desværre ikke sige om de fle-ste andre lande, som flygtningene i Danmark er kommet fra. Viser det sig imidlertid, at de inter-nationale 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 behand-lingen af familiesammenføringssager:

» . . .

Det er i hvert enkelt tilfælde nødvendigt at iværksætte en indgående administrativ sagsbe-handling for at kunne konstatere, om udlæn-dingelovens betingelser for familiesammenfø-ring er opfyldt. Sagsbehandlingen tager således blandt andet sigte på at kontrollere, om der fo-religger 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 stig-ning i antallet af ansøgninger, hvor der forelig-ger et utilfredsstillende dokumentationsgrund-lag.

Justitsministeriet finder, at det påhviler en-hver moderne forvaltningsmyndighed – herun-

der 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 arbejdspres, 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 familiesammenføringssager i 1988 skal blandt andet ses på baggrund af, at der i 1987 blev indgivet ca. 7.600 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 føres særskilt statistik over sagsbehandlingstiden i familiesammenføringssager, ligesom ministeriet ikke fører 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 familiesammenføringssager, 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 fredsaftalen 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 familiesammenføringssager således, at der blev taget hensyn til, at tamiler hidtil har haft udsigt til inden for en kortere periode og under FN's auspicijer 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 familiesammenføringssager 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 familiesammenføringssagerne 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 velbegrunnet 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 i Sri Lanka.

Direktoratet har på denne baggrund nedprioriteret behandlingen af familiesammenføringssager fra Sri Lanka, således at familiesammenføringssager 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 tredjeland, 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 on-*

sker det, kan forenes i hjemlandet takket være de igangværende bestræbelser, som ikke mindst UNHCR er gået aktivt i spidsen for (min fremhævning).«

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 familiesammenføringssager vedrørende 37 tamilske flygtning, 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 skrivelserne til UNHCR refererede jeg til bl.a. 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 indebar bl.a., at direktoratet på samme måde som ved behandlingen af andre familiesammenføringssager ville være særlig

opmærksom på tilfælde, hvor sagsbehandlingstiden har været længere end normalt.

I skrivelse 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. Skemaet er i anonymiseret form optaget som bilag 1 (ikke optrykt her) til nærværende skrivelse.

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 tilladelse – bortset fra ét tilfælde – var meddelt mellem 8 og 15 måneder efter, at direktoratet havde modtaget 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; udtalelsen er gengivet som bilag 2 (ikke optrykt her) til nærværende skrivelse. Det fremgår bl.a. af udtalelsen, at repatrieringsprogrammerne for tamilske flygtninge stedse har vedrørt flygtninge i Indien. Først den 29. juni 1988 gav UNHCR udtryk for muligheden af, at også flygtninge i Europa muligvis (og i begrænset omfang) ville kunne indgå i repatrieringsbestræbelserne.

Ved et møde – hvori også danske myndigheder var til stede – den 26. september 1988 oplyste UNHCR imidlertid, 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 blev yderligere tilkendegivet af UNHCR over for danske myndigheder i oktober og november 1988.

Vedrørende familiesammenføring henleder UNHCR opmærksomheden på en række internationale anbefalinger m.v. om sikring af familiens enhed. UNHCR finder 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 (side 7) 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 familiesammenføringssagerne, 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 skrivelsen fra UNHCR ikke gav Direktoratet for Udlændinge eller Justitsministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg skal herefter udtale 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 familiemedlemmer til her i landet fast-

boende 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 familiesammenføringssager 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 væsentlig 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 familiesammenføringssager, 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 nedprioriterede 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 Beretning 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 familier 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 (bilag 2 (ikke optrykt her)) 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 over for, 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 familiesammenføringssager, 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 særlig ressourcekrævende 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 af 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 rykerskrivelser 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 anerkendes 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, side 193-207) anfører professor Poul Andersen bl.a. følgende (side 205):

»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 sagernes afsluttende behandling har tilsigtet at øge muligheden for at få herboende 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 Direktoratet 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 til-

bage 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 overordentlig kritisabelt, at Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge har undladt at færdigbehandle ansøgninger om familiesammenføring vedrørende tamilske 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 situation, 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 (side 8, pkt. 2) 21 sager, og da Direktoratet for Udlændinge har oplyst, at direktoratet ved den videre behandling af tamilske familiesammenføringssager vil være særlig opmærksom på tilfælde, 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 denne skrivelse.

De udlånte akter vedlægges.

Der henvises til Justitsministeriets sag j.nr. 2. k. 1988-3701-104.

Hans Gammeltoft-Hansen

(Bilagene er ikke optrykt her).