

Beslutningsforslag nr. B 136. Fremsat den 1. marts 2001 af Knud Erik Hansen (SF), Margrete Auken (SF), Anne Bastrup (SF) og Jes Lunde (SF)

Forslag til folketingsbeslutning

om øget retssikkerhed ved behandling af asylansøgninger i Flygtningenævnet

Folketinget pålægger regeringen senest i oktober 2001 at fremsætte de nødvendige lovforslag og foretage fornødne ændringer af administrative forskrifter med henblik på at øge retssikkerheden ved behandlingen af asylansøgninger i Flygtningenævnet. Ændringerne skal indeholde følgende elementer:

- Der skal etableres en ankeinstans for Flygtningenævnet.
- Flygtningenævnets sammensætning skal ændres, således at de to ministerierepræsentanter erstattes af yderligere en repræsentant udpeget af Dansk Flygtningehjælp og en udpeget af Advokatrådet.
- Flygtningenævnet skal ikke kunne afvise dokumentation, selv om den ikke forinden er blevet forelagt Udlændingestyrelsen.
- Skriftlig behandling i Flygtningenævnet skal begrænses til specielle undtagelsestilfælde.

Bemærkninger til forslaget

Asylansøgningssystemet er i dag bygget op med to instanser. Første instans er Udlændingestyrelsen som administrativt organ. Anden instans er Flygtningenævnet, der er et domstolslignende organ. Flygtningenævnet er et administrativt nævn, men det følger visse regler og principper fra domstolene. Imidlertid er nævnet ikke en domstol og mangler de procedurer, som anses for væsentlige for retssikkerheden i forbindelse med en domstolsbehandling af en sag.

Flygtningenævnets afgørelser kan efter gældende regler ikke ankes til domstolene. Højesteret har vurderet, at udlændingelovens § 56, stk. 7, indebærer, at Flygtningenævnets afgørelser ikke kan indbringes for en domstol.

Det betyder, at asylsager afgøres i systemer, hvor man ikke har retssystemets normale ankemuligheder. Selv om man tillægger Flygtningenævnet domstolskarakter, er der ikke som normalt i retssystemet mulighed for at anke en nævnsafgørelse til en højere domstol. Det medfører, at retssikkerheden i forhold til de administrative afgørelser alene varetages af Flygtningenævnet, der selv er en del af det administrative system. Det er ikke i strid med grundloven, men det afviger fra det grundlæggende princip i grundlovens § 63, at forvaltningens afgørelser skal kunne prøves ved domstolene.

Det giver naturligvis anledning til sager, hvor man kan betvivle Flygtningenævnets praksis, og der har de sidste par år været flere eksempler på afgørelser, som klart er diskutabile. De efterlader et indtryk af et system med en tvivlsom retssikkerhed. En manglende retssikkerhed, som rammer mennesker, for hvem det kan dreje sig om liv eller død.

Beslutningsforslaget indeholder forbedringer af retssikkerheden gennem ændringer i reglerne for Flygtningenævnet og gennem oprettelse af en ankeinstans for flygtningenævnsafgørelser. Forslaget om en ankeinstans skal ses som det element, der repræsenterer den sidste mulighed i asylproceduren for at sikre retssikkerheden.

I det samlede asylforløb er der en række andre forhold, der kan bidrage væsentligt til en større retssik-

kerhed. En forbedring af retssikkerheden vil alt andet lige være med til at mindske behovet for anvendelse af ankeinstansen. Det er væsentligt, idet det for alle er en fordel med en kort sagsbehandlingstid. Derfor bør der også sættes ind med en øget retssikkerhed i de tidligere faser i et asylansøgningsforløb.

I det samlede forløb er der brug for, at man meget tidligt giver asylansøgere mulighed for at få advokatbistand. Det hænder f.eks. ofte, at en asylansøger ikke får fortalt alt det væsentlige på grund af forvirring eller manglende viden om, hvad der er væsentligt for bedømmelse af sagen. Dette og andet, som senere giver problemer i forløbet, ville en advokat kunne bidrage til at minimere. Der er ofte problemer med troværdigheden i tolkningen. Det kunne man afhjælpe ved at optage afhøringer med tolkning på bånd.

Beviser, principper for afgørelsen og magtbrynde

Bevis, troværdighed og tvivlsomme afgørelser

Asylsager kan være vanskelige at afgøre. De kan være præget af oplysninger, der hovedsageligt baserer sig på udsagn fra asylansøgerne. Det betyder bl.a., at asylansøgerens troværdighed får en stor betydning i mange sager, og at fakta og troværdighed ofte kommer til at stå over for hinanden.

Der er eksempler, der virker som fejlagtige afgørelser. For eksempel at Flygtningenævnet har vurderet en sag på grundlag af forkerte oplysninger fra kilder i det land, asylansøgeren kommer fra.

Der er flere eksempler på, at Flygtningenævnet har foretaget tvivlsomme vurderinger. Det har ramt de ca. 20 serbere fra Østslavonien. Her vurderede Flygtningenævnet, at de godt kunne vende tilbage, fordi de var omfattet af en amnestiлов, uden hvilken de kunne risikere at blive anklaget for krigsforbrydelser, uanset at det var almindelige krigshandlinger, de havde udført. Stort set alle andre end Flygtningenævnet siger klart, at amnestiловen ikke fungerer. Flygtningenævnet fastholdt imidlertid, at man uden fare kunne vende tilbage, også selv om man ved, at en person, der er sendt tilbage, efterfølgende er blevet anklaget. Han står nu

over for et krav om 20 års fængsel for at have slået en kroat under krigen.

Tvivlsomme vurderinger har også ramt en iransk kvinde, der havde forladt sin mand. Hun blev dømt til udvisning, uanset at det at forlade sin mand kan give mange års fængsel i Iran. Flygtningenævnet i en anden sammensætning havde godt 1½ år forinden i en tilsvarende sag givet asyl.

I en anden sag med en iraner vurderede Flygtningenævnet, at iranerens udsagn ikke var troværdige. Men Flygtningenævnet forholdt sig på ingen måde kritisk til troværdigheden af den iranske kilde, der skulle kontrollere asylansøgerens oplysninger. Denne kildes oplysninger viste sig at være både forkerte og helt ufuldstændige.

Principper for afgørelser

I enhver instans udvikler der sig ud af praksis nogle principper. Det sker også i Flygtningenævnet, og disse principper bliver da rammer for efterfølgende sager. Det er imidlertid normalt, at sådanne principper kan afprøves ved en højere instans. Det er imidlertid ikke tilfældet i asylsager. Her er det alene Flygtningenævnet, der afgør de generelle principper, uden at nogen kan vurdere, om de retningslinjer, der følger af disse principper, er i orden.

Flygtningenævnet har f.eks. været mindre tilbøjelig til at give asyl, selv om den samlede chikane, diskrimination og diverse overgreb har en sådan karakter, at man reelt ikke kan leve det pågældende sted. Det var tilfældet for serberne i Østslavonien, hvor myndighederne enten ikke ville eller kunne beskytte serberne. Her er kroaternes forfølgelse af serbere så voldsom, at stort set alle i den arbejdsduelige alder er flygtet fra området. Det bør ifølge FN's flygtningekonvention give ret til asyl og gør det f.eks. i England, men ikke i det danske flygtningenævnet.

Flygtningenævnet har i serbernes asylsager taget for givet, at forholdene bliver bedre som følge af et regeringsskifte. Man kan med god ret spørge, om det generelt er korrekt at basere en afgørelse på et regeringsskifte, der kun i ord og ikke i praksis har manifesteret ændringer for serberne i Østslavonien.

Magtbrynde

Den manglende kontrol med Flygtningenævnets afgørelser har givet en praksis, man ofte ser i instanser, der er præget af magtbrynde. Det er ikke sjældent at se afgørelser, der kun er begrundet med ganske få linjer, f.eks. at de samlede forhold er af en sådan karakter, at asylansøgeren kan vende tilbage til sit hjemland, eller at man ikke finder asylansøgerens oplysninger tro-

værdige. Det uanset, at asylansøgeren og dennes advokat har påpeget en lang række forhold, der bør tages hensyn til. Når afgørelserne er så korte, er det helt umuligt at se, om der overhovedet er taget hensyn til de mange forhold, der er bragt frem. Flygtningenævnet kan bruge det til at dæmme op for kritik af eventuelle fejl. Asylansøgeren mister sin retssikkerhed, idet han eller hun får svært ved at påvise fejl.

Omfang og sikkerhed

Det er i sagens natur vanskeligt at sige noget om, i hvilket omfang Flygtningenævnet træffer forkerte afgørelser. Ganske få procent kan imidlertid udgøre et betydeligt antal personer.

Udgangspunktet for en forbedring af systemet behøver imidlertid ikke at være knyttet til viden om omfang af fejl m.m., men til, om systemet lever op til de retssikkerhedsprincipper, man anvender i anden sammenhæng.

En af de væsentligste retssikkerhedsmæssige foranstaltninger i Flygtningenævnet er muligheden for, at en asylansøger kan fremlægge sin sag mundtligt. Der er imidlertid flere forhold, der kan ændres for at forbedre retssikkerheden i Flygtningenævnet. Det er især at fjerne repræsentanter for administrationen i nævnet, at nævnet fratages ret til at afvise nye oplysninger, og at asylansøgerne gives ret til mundtlig fremstilling og behandling af deres sag i nævnet.

Det er væsentligt, at der er et organ, der kan genvurdere sagen. Dette specielt i lyset af, at bevis og troværdighed ofte indgår på en særlig måde i asylsager, at de principper, som generes ud af praksis i Flygtningenævnet, kan trænge til vurdering af en anden instans, samt at dårlig praksis om summariske begrundelser kan påtales.

Retssikkerhed i Flygtningenævnet

Når sagerne afgøres i Flygtningenævnet, deltager 5 personer. De er alle udpeget af indenrigsministeren. 2 af dem kommer fra ministerierne, 1 fra Advokatrådet, 1 fra Dansk Flygtningehjælp, og formanden er dommer. Medlemmerne fra ministerierne (Indenrigsministeriet og Udenrigsministeriet) spiller dermed en dobbeltrolle i asylsager, fordi de både er udøvende magt og dømmende magt. Flere af de nuværende medlemmer af Flygtningenævnet kommer fra Udlændingestyrelsen, dvs. fra den instans, der i første omgang har afvist asylansøgeren.

Ministerierepræsentanter

Da Flygtningenævnet er en ankeinstans for den administrative afgørelse i Udlændingestyrelsen, svæk-

F. t. beslutn. vedr. behandling af asylansøgninger i Flygtningenævnet

ker det nævnets rolle, at der sidder repræsentanter fra henholdsvis Indenrigsministeriet og Udenrigsministeriet i nævnet. Det er derfor forslagsstillernes opfattelse, at ministerierne ikke bør være repræsenteret i Flygtningenævnet, men at de bør erstattes af yderligere en repræsentant fra Advokatrådet og en fra Dansk Flygtningehjælp.

Afvisning af nyt bevismateriale

Efter de gældende regler kan Flygtningenævnet afvise fremlæggelse af dokumenter eller andre bevismidler for nævnet, hvis dokumenterne kunne være fremlagt under Udlændingestyrelsens behandling af sagen (udlændingelovens § 54, stk. 2).

Det kan betyde, at relevante oplysninger ikke kommer til at indgå i afgørelsen. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at asylansøgere først i forbindelse med asylsagens behandling i Flygtningenævnet får beskikket en advokat. De nye oplysninger kan også skyldes, at asylansøgeren først i forbindelse med afslaget fra Udlændingestyrelsen bliver opmærksom på, hvilken del af asylmotivet der er relevant, og dermed, hvilke dokumenter der bør fremlægges.

En afskaffelse af retten til at afvise nye oplysninger vil endvidere bringe Flygtningenævnet tættere på almindelig domstolspraksis, idet et bevis, som haves til stede, ifølge retsplejelovens § 880, stk. 1, ikke kan nægtes ført med den begrundelse, at det ikke er anmeldt til modparten i tilstrækkelig tid.

Efter det oplyste anvendes bestemmelsen om afvisning af materiale kun sjældent. Dens mulige anvendelse er imidlertid en svækkelse af asylansøgers retssikkerhed.

Skriftlig behandling

En asylansøger har normalt ret til at forelægge sin sag mundtligt for Flygtningenævnet. Der er imidlertid en række undtagelser fra denne hovedregel.

En af de væsentlige undtagelser er, når en ansøgning indgives fra tredjeland. Hvis Udlændingestyrelsen har meddelt afslag på asyl under henvisning til, at ansøgeren ikke har tilknytning til landet, behandles sagen altid skriftligt. Hvis afslaget er givet under henvisning til, at asylansøgeren ikke anses for at være forfulgt, kan Flygtningenævnets formand henvise sagen til skriftlig behandling.

Den skriftlige behandling kan medføre, at mange oplysninger ikke bliver givet. Ved ansøgninger fra tredjeland er oplysningerne på skrift endvidere ofte meget sparsomme. Det kan derfor have stor betydning, at den pårørende i Danmark får mulighed for at fremlægge sagen mundtligt.

Flygtningenævnets formand kan henvise sager, der anses for grundløse, til skriftlig behandling. Denne ret burde ikke være relevant, idet ansøgninger, der bliver behandlet i Flygtningenævnet, tidligere er accepteret som værende ikke åbenbart grundløse. Tilsvarende bør der i sager om indrejsende familiemedlemmer være mulighed for, at det indrejsende familiemedlem kan afgive sin forklaring mundtligt.

Ankeinstans til Flygtningenævnet*Folketingets Ombudsmand*

Indtil 1996 var ombudsmanden en slags sikkerhedsventil, idet en asylansøger kunne bringe sin sag videre til Folketingets Ombudsmand. Denne mulighed blev fjernet af Folketinget i 1996. Det var en følsom sag, fordi ombudsmanden var den eneste instans, der kunne gribe ind, hvis retssikkerheden ikke var tilstrækkelig. Man vedtog derfor, at man nøje ville følge Flygtningenævnets praksis. Det var nemlig en forudsætning for ændringen, at retsgarantier for Flygtningenævnets praksis blev overholdt. Det hedder i betænkningen over lovforslag nr. L 57 (Folketingstidende, tillæg B side 871, folketingsåret 1995-96), at »flertallet vil være meget opmærksom på og følge nøje med i, om de retsgarantier, som i dag findes i forbindelse med behandlingen i Flygtningenævnet, og som har været medvirkende årsag til, at man har fundet at kunne undtage Flygtningenævnets afgørelser fra klageadgang til ombudsmanden, bliver iagttaget, således at forudsætningerne ikke brister på dette punkt.« Det er forslagsstillernes opfattelse, at det har vist sig, at retsgarantierne i Flygtningenævnets praksis ikke er tilstrækkelige.

Den retssikkerhed, som ombudsmanden gav, var imidlertid begrænset. Ombudsmanden kunne påse, at sagerne var blevet korrekt behandlet. Han kunne ikke vurdere selve afgørelsen. Det var derfor også kun 2-3 pct. af de flygtningenævns sager, han fik, der medførte kritik eller henstillinger fra ombudsmanden. Det betød vel at mærke ikke, at afgørelserne blev ændret, men kun at Flygtningenævnet ville genvurdere sagerne.

Tre instanser i andre lande

I en meget stor del af de vesteuropæiske lande har man et system med tre instanser og i to lande fire instanser.

Der er to typer med mindst 3 instanser: En type, hvor det er det politiske niveau, der er den tredje instans. Det er tilfældet i Belgien og Frankrig.

I den anden type med en tredje instans er det en domstol, der er den tredje instans. Det gælder i Finland, Holland, Island, Italien (også med mulighed for

4. instans-afgørelse), Luxembourg, Spanien og Storbritannien (med dommertribunaler) samt Tyskland (med mulighed for 4. instans-afgørelser i principielle sager).

Der findes ud over i Danmark to-instans-ordninger i Irland, Norge, Schweiz og Sverige med nævn som 2. instans og i Portugal med domstol som 2. instans.

3. instans i Danmark

I beslutningsforslaget er angivet, at der skal etableres en ankeinstans. Det kan være som en domstol eller et ankenævn.

Forslagsstillerne foretrækker, at det bliver en domstol. Det vil give den bedste retssikkerhed, idet der dermed vil være indbygget alle de normale retssikkerhedsrutiner, som gælder for domstolene.

Disse rutiner gælder ikke automatisk for et nævn. Skal ankeinstansen være et nævn, vil det derfor kræve en nøje specificering af retssikkerhedsprincipper og -procedurer. Et ankenævn vil skulle være helt uafhængigt af regering og ministerier og vil skulle have sit eget selvstændige sekretariat. Det bør have en bredere sammensætning end Flygtningenævnet, og der bør ikke være repræsentanter for ministerierne i et ankenævn. Ved en model med et ankenævn bør det være muligt at indbringe sagens behandling (ikke sagens substans) for ombudsmanden.

Asylansøgere bør have ret til at anke deres sag, hvis der har været dissens i Flygtningenævnet.

Hvis afgørelsen i Flygtningenævnet ikke har været enstemmig, skal asylansøgere have ret til at søge om at få deres sag behandlet i ankeinstansen. Hvis afslaget baserer sig på principielle aspekter, som ankeinstansen ikke har taget stilling til, skal der normalt gives adgang til at anke.

Ankeinstansen skal give lov til at anke, hvis den vurderer, at der er rimelige udsigter til, at en ankesag vil føre til et positivt resultat for klageren. Ankeinstansen skal i vurderingen lægge vægt på, om der er mangler i nævnets afvisning af ansøgerens dokumentation eller udsagn, og i særdeleshed hvis afgørelsen hovedsageligt er baseret på, at man ikke anser ansøgeren for troværdig.

Der skal normalt også gives lov til anke, hvis der rejses tvivl om landeoplysningerne. I så tilfælde kan ankeinstansen anmode Flygtningenævnet om at genoptage sagen i stedet for selv at tage sagen i første omgang.

Mødsat skal anke afvises, hvis det vurderes, at det er udelukket, at en anke vil ændre Flygtningenævnets afgørelse.

Vurderingen af, om der skal gives lov til at anke, forudsætter, at præmisserne i Flygtningenævnets afgørelser er præcise og detaljerede. Hvis der henvises til generelle forhold, skal Flygtningenævnet angive, hvilke oplysninger det har lagt til grund.

Skriftlig fremsættelse

Knud Erik Hansen (SF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om øget retssikkerhed ved behandling af asylansøgninger i Flygtningenævnet.

(Beslutningsforslag nr. B 136).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.