



Manglende begrundelse ved afgørelse om asyl

Kritiseret, at Flygtningenævnets begrundelse for ikke at anse en udlænding for forfulgt på en måde, der berettigede til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, ikke fremgik af nævnets afgørelse.

(J. nr. 1988-1037-613).

FOB nr. 88.130

A klagede over, at Flygtningenævnet havde stadfæstet et afslag, der var meddelt af Direktoratet for Udlændinge på A's ansøgning om asyl. Det fremgik af sagen, at A indrejste i Danmark den 14. september 1987, og at hun ved indrejsen var i besiddelse af nationalitetspas, der var gyldigt til den 18. august 1989. A ansøgte om asyl ved indrejsen og udfyldte i den forbindelse den 20. oktober 1987 et ansøgningskema til asylsag. Hun blev den 6. november 1987 afhørt til politirapport.

I skrivelse af 16. december 1987 meddelte Direktoratet for Udlændinge A afslag på hendes ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. Ved forkyndelsen den 15. januar 1988 af afgørelsen klagede A til Flygtningenævnet over afgørelsen.

Flygtningenævnet fastholdt ved beslutning af 25. maj 1988 afgørelsen fra Direktoratet for Udlændinge. Flygtningenævnet anførte bl.a. følgende i afgørelsen:

»(A) har forklaret, at hun ikke har været medlem af nogen politisk organisation eller under anden form udøvet politiske aktiviteter. Hendes eneste broder har derimod siden 1974 været aktiv mod det chilenske styre. Han forlod Chile i 1974, idet han rejste til Argentina, hvorfra han som medlem af organisationen »Comachi« fortsatte sine aktiviteter mod det chilenske styre. Broderen kom til Danmark i 1976 og har også her været aktiv mod styret. Ansøgeren blev kidnappet den 28. september 1983 af tre mænd, som truede hende ind i en bil. Efter ca. 1/2 times kørsel blev hun ført til et sted, hvor hun blev udspurgt om sin broder. Under afhøringen blev hun slået og voldtaget. Hun blev efterladt ved indgangen til et hospital. Ansø-

geren formodede, at de tre mænd var fra efterretningstjenesten og turde derfor ikke anmelde voldtægten. Omkring den 6. december 1984 blev hun opsøgt på sin arbejdsplads, et billetkontor i metroen, af to personer, som lignede folk fra efterretningstjenesten. De var bevæbnede og beordrede ansøgeren ned på gulvet, hvorefter de affyrede en maskingeværsalve, idet de meddelte hende, at dette kunne hun takke sin broder for. En bombe sprang på togskinnerne i forbindelse med episoden. Myndighederne foretog en undersøgelse på grund af eksplosionen, men der blev ikke foretaget en egentlig efterforskning. Ansøgeren har ikke siden været udsat for voldelige overgreb, men i 1985-1986 blev hun ca. 5 gange opsøgt af forskellige personer, som foregav at være broderens venner. De udsurgte hende om broderen, men hun tilkendegav ikke over for disse, at broderen opholdt sig i Danmark, idet hun formodede, at de kom fra efterretningstjenesten. Dels for at orientere broderen om disse henvendelser, og dels fordi hun selv ønskede at komme i forbindelse med broderen, skrev hun i februar 1987 et brev til broderen. Under en efterfølgende telefonsamtale ytrede broderen, at han ønskede at vende tilbage til Chile. Da ansøgeren var bange for, at samtalen blev aflyttet, turde hun ikke advare ham mod at vende tilbage. Broderen sendte hende imidlertid penge til en flybillet, formentlig fordi han havde kunnet fornemme, at der var noget galt. Efter at have fået udstedt et pas af myndighederne, udrejste ansøgeren legalt via lufthavnen til Danmark. Hun søgte om asyl den 25. september 1987, idet hun efter at have talt med broderen var blevet klar over, at hun ville kunne få problemer ved en tilbagevenden.

Af en skrivelse fra ansøgerens beskikkede advokat fremgår, at ansøgerens moder blev dræbt af militæret i 1973, og at ansøgeren ikke siden da har haft kontakt med sin fader af frygt for repressalier fra myndighedernes side. Kort før sin udrejse opdagede ansøgeren, at der uden for hendes hus holdt en lastbil. En person steg ud af lastbilen og fulgte efter hende, men kunne ikke foretage noget over for hende, da der var andre mennesker til stede. Hendes pas er opnået illegalt, idet en ven, som nu ansøger om asyl i Sverige, sørgede for, at passet blev udstedt uden om den sædvanlige procedure. Vennen var ansat inden for paspolitiet. Efter at være flygtet til Sverige har han oplyst over for ansøgeren, at politiet er blevet klar over, at hun er udrejst ved hjælp af et illegalt pas.

Under sagens behandling i Flygtningenævnet gentog ansøgeren sin seneste forklaring omkring udstedelsen af passet. Hun turde ikke fortælle om vennens hjælp i forbindelse med passet, så længe han stadig befandt sig i Chile.

Et flertal i Flygtningenævnet finder ikke, at ansøgeren ved udrejsen var forfulgt på en sådan måde, at hun var berettiget til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. Uanset om ansøgerens forklaring i nævnet vedrørende anskaffelsen af passet lægges til grund, finder flertallet ej heller, at ansøgeren ved en tilbagevenden vil være udsat for en sådan risiko for forfølgelse, at der er tilstrækkeligt grundlag for at meddele opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7.

Flygtningenævnet stadfæster derfor Direktoratet for Udlændinges afgørelse.«

I skrivelse af 6. juli 1988 anmodede Direktoratet for Udlændinge Flygtningenævnet om at genoptage behandlingen af sagen under henvisning til, at A under en samtale med repræsentanter for Dansk Flygtningehjælp var fremkommet med nye oplysninger.

Ved skrivelse af 18. juli 1988 fastholdt Flygtningenævnet sin afgørelse, idet nævnet samtidig meddelte, at nævnet ikke fandt, at der i forhold til de oplysninger, der forelå ved den oprindelige behandling af sagen, var fremkommet sådanne nye oplysninger, at der var grundlag for at genoptage sagens behandling.

I klagen til mig anførte A, at der var sket en urimelig praksisændring i forhold til tidligere afgjorte sager, og at Flygtningenævnet ikke havde behandlet og belyst sagen forsvarligt.

I en udtalelse til mig i anledning af klagen henholdt Flygtningenævnet sig til sine afgørelser af 25. maj 1988 og 18. juli 1988.

Ved påtegningsskrivelse af 13. marts 1989 anmodede jeg Flygtningenævnet om en supplerende udtalelse, idet jeg under henvisning til Flygtningenævnets begrundelse for sin beslutning af 25. maj 1989 særligt anførte følgende:

»Det fremgår af begrundelsen, at Flygtningenævnet ikke har fundet det fornødent at vurdere, hvorvidt den af ansøgeren afgivne forklaring om anskaffelse af pas må anses for sandfærdig, idet hun under alle omstændigheder ikke antages at opfylde betingelserne for at få meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Endvidere fremgår det, at Flygtningenævnet ikke har fundet, at ansøgeren ved udrejsen fra Chile var omfattet af udlændingelovens § 7.

(A) har angiveligt for Flygtningenævnet forklaret, at hendes moder, der var kommunist, blev dræbt ved kuppet i 1973, at hendes broder havde været aktiv mod styret i Chile og flygtede og nu havde bosat sig i Danmark, at hun i 1983 blev kidnappet, udspurgt om broderen samt voldtaget, at hun i 1984 blev opsøgt af 2 personer, der beordrede hende til at lægge sig på gulvet, hvorefter de affyrede en maskingeværsalve, samt at hun i 1985-1986 ca. 5 gange var blevet opsøgt af personer, der udspurgte hende om broderen.

Endelig fremgår det af sagen, at (A) på et illegalt opnået pas nu er kommet til Danmark, hvor broderen opholder sig.

På den baggrund skal jeg anmode om en supplerende udtalelse fra Flygtningenævnet om, hvorvidt der er meddelt afslag, fordi man ikke har fundet, at de af ansøgeren fremhævede forhold er tilstrækkelige til, at ansøgeren kan anses for omfattet af udlændingelovens § 7, eller fordi nævnet ikke har fundet at kunne lægge ansøgerens forklaring vedrørende de faktiske forhold til grund.«

Som svar på min skrivelse oplyste Flygtningenævnet:

»... at Flygtningenævnet ved afgørelsen har lagt til grund, at ansøgerens mor blev dræbt ved kuppet i 1973, og at hendes bror var aktiv mod styret til sin flugt i 1974.

Flygtningenævnet har ikke tilsidesat ansøgerens forklaring om, at hun blev voldtaget i 1983 eller forklaringen om episoden i metroen i 1984, men flertallet af nævnets medlemmer har ikke kunnet lægge til grund, at det var myndighederne, der stod bag disse handlinger, og har derfor ikke fundet, at de kunne begrunde asyl.

Hvad angår henvendelserne til ansøgeren i 1985-1986, har flertallet ikke fundet, at de var udtryk for en egentlig forfølgelse af ansøgeren, uanset om myndighederne stod bag.

Ved flertallets afgørelse blev der endelig lagt vægt på, at ansøgeren først udrejste af Chile i september 1987, at hun ifølge sin forklaring udrejste, fordi hun ville besøge og advare sin bror mod at vende tilbage til Chile, at broderen uopfordret sendte hende en billet, at hun aldrig selv har været politisk aktiv, og at hun først søgte asyl ca. 14 dage efter indrejsen i Danmark.

Disse forhold blev i nævnets afgørelse samlet i begrundelsen, at ansøgeren »ikke ved udrejsen var forfulgt på en sådan måde, at hun var berettiget til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.«

Med hensyn til passet fremkom ansøgeren efter direktoratets afslag med en ny forklaring om udstedelsen. Nævnet var i tvivl om denne forklarings troværdighed, men spørgsmålet om, hvilken forklaring, der kunne lægges til grund, var efter flertallets opfattelse uden betydning for sagens afgørelse.«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Direktoratet for Udlændinges og Flygtningesnævnets afgørelser er truffet i henhold til § 7 i udlændingeloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 462 af 26. juni 1987), der bl.a. indeholder følgende bestemmelser:

»Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Stk. 2. Efter ansøgning gives der endvidere opholdstilladelse til en udlænding, som ikke er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, men hvor det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke bør kræves, at udlændingen vender tilbage til sit hjemland.«

Ifølge konventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951 med tilhørende protokol af 31. januar 1967 er det en hovedbetingelse for, at en person kan betragtes som flygtning i konventionens forstand, at hans flugt bl.a. skyldes »... velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser ... «

Afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en person kan betragtes som flygtning efter flygtningekonventionen, såvel som afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt det af lignende grunde, som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke bør kræves, at udlændingen vender tilbage til sit hjemland, beror til dels på en skønsmæssigt præget vurdering, navnlig for så vidt angår tilstandene i asylsøgerens hjemland samt spørgsmålet om, hvilken bevismæssig vægt der kan tillægges de foreliggende oplysninger i sagen, herunder asylansøgerens egne forklaringer.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for genoptagelse af en sag ved Flygtningenævnet, hviler på en vurdering af, om der i forhold til den oprindelige behandling i Flygtningenævnet må antages at være fremkommet oplysninger vedrørende de omhandlede forhold, som ikke var Flygtningenævnet bekendt på tidspunktet for den oprindelige afgørelse, og som i givet fald må antages at ville have medført en væsentlig ændret vurdering fra Flygtningenævnets side.

Efter de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, kan jeg ikke kritisere en sådan afgørelse, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Efter min gennemgang af sagen finder jeg ikke, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at jeg vil kunne kritisere Flygtningenævnets afgørelser af 25. maj 1988 og 18. juli 1988.

Flygtningenævnets begrundelse for ikke at anse Dem for forfulgt ved udrejsen fra Chile på en sådan måde, at De var berettiget til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, fremgår af Flygtningenævnets udtalelse til mig af 24. maj 1989, som er refereret ovenfor. Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Begrundelsen skal, i det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn, bl.a. angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1. Det er på denne baggrund min opfattelse, at Flygtningenævnets begrundelse for ikke at anse Dem for forfulgt ved udrejsen fra Chile på en måde, der berettigede Dem til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, i medfør af forvaltningslovens § 22, jf. § 24, stk. 1, burde være fremgået af Flygtningenævnets afgørelse af 25. maj 1988. Jeg har gjort Flygtningenævnet bekendt med min opfattelse, men finder ikke anledning til at foretage videre vedrørende dette spørgsmål.«