

Noter i forbindelse med Flygtningenævnets 25 års jubilæum

Flygtningenævnets fremtidige udfordringer

Tillykke – Det er ikke altid en nem opgave at være Flygtningenævn, sekretariat eller medlem af nævnet. Der er dels tale om svære opgaver, og dels er det på mange måder utaknemmeligt – både i forhold til de umiddelbare brugere og i forhold til pressen/befolkningen i bred forstand.

Til en start vil jeg gerne springe ud i

Den del af verden – hvor flygtninge kommer fra.

For tre uger siden havde jeg lejlighed til at besøge det afrikanske land Uganda, som vel tidligere var et af de lande, som såkaldt – producerede flygtninge. I dag er der fred i Uganda, men problemerne er fortsat til at få øje på. Den gennemsnitlige indkomst pr. indbygger er ca. 1.600 kr. om året – og den gennemsnitlige levealder er et sted i begyndelsen af 40'erne. Hvis man kigger ud over denne forsamling – kan mange jo så glæde sig over, at I ikke er ugandere.....

I Uganda er der en massiv overdødelighed som følge af malaria og Aids. Man skulle jo synes, at de sociale og økonomiske vilkår var rigeligt at slås med. Men krige i og omkring Uganda har gennem de sidste 20 år skabt rædsel og ødelæggelse. Lord Resistance Army anført af Joseph Kony har hærget det nordlige Uganda med børnebortførelser, voldtægter og tilfældige henrettelser, hvilket har ført næsten 2 mio. mennesker på flugt i deres eget land.

Derudover har konflikter i de nærliggende lande betydet, at der konstant er kommet et stort antal mennesker fra Sudan, Rwanda, Congo og Somalia. I øjeblikket er der således 150.000 registrerede flygtninge fra de omkringliggende lande. Uganda – som selv er på hælene – mildest talt – forsøger at tage sig bedst muligt af flygtningene. De får typisk tildelt lidt land, hvor de kan dyrke marker og sørge for familien. Også skolegang bliver de fleste flygtningebørn tilbudt – og der arbejdes på en integration, hvor flygtningene også yder deres bidrag til det lokale samfund.

Sådan har vi ikke grebet det an i Danmark. Her er gennemsnitsindkomsten ikke 1.600 kr. om året, men ca. 250.000 kr. om året – her er den gennemsnitlige levealder ikke i begyndelsen af 40'erne, men i slutningen af 70'erne. Her er ikke malaria og næsten ingen Aids, til gengæld har vi en del overvægtige og lidt stres. Krige i Danmark eller omkringliggende lande har vi heller ikke set meget til – heldigvis. Alligevel er det den overvejende opfattelse i Danmark, at vi ikke kan tage ret mange af de ca. 13 – 15 mio. mennesker, der er på flugt fra deres eget land. Vi tager hvert år 500 såkaldt kvoteflygtninge – og dertil dem, der kommer til Danmark – og som efter en grundig prøvelse kan bevise, at de opfylder betingelserne i udlændingelovens § 7. Vi har skabt et system, så det er særdeles vanskeligt at søge beskyttelse i Danmark. En af hjørnepillerne i det danske system er Flygtningenævnet – som vi skal fejre i dag.

Flygtningenævnet

Helt tilbage fra 1700-tallet ved vi fra Montesquieu, at 3-delingen af magten var grundpillen i demokratiet. En uafhængig domsmagt skal sikre, at den lovgivende og udøvende magt bliver holdt på plads. Det er en udvikling, der gennem århundreder næsten kun er gået i en retning – både internationalt og i Danmark. Domsmagts rolle er blevet stadig mere tydelig, som en uafhængig kontrollant. Domstolene skal med sin kontrol blandt andet sikre, at myndighederne handler ordentligt og redeligt.

Da udlændingeloven blev til i 1983, blev også Flygtningenævnet etableret. Uanset den grundlovsfæstede tredeling af magten blev det bestemt, at nævnsbehandlingen skulle være uden for domstolskontrol – stort set i hvert fald. Flygtningenævnet, der er anført som et uafhængigt, domstolslignende organ, skulle tage endelig stilling til forvaltningens afgørelse uden appelmulighed. Dengang bestod Flygtningenævnet af en formand – som var dommer, akkurat som

i dag, og der til 6 medlemmer, der blev udpeget af henholdsvis Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Socialministeriet, Advokatrådet og to udpeget af Dansk Flygtningehjælp. Med et bredt sammensat nævn forsøgte man at få grundlag for at belyse sagerne bedst muligt. Som årene er gået er nævnet blevet mindre – og nu ikke længere så bredt funderet. Udviklingen gik over 5 medlemmer og nu til 3 medlemmer – henholdsvis en dommer, en advokat og en udpeget af integrationsministeriet.

Det er ingen hemmelighed, at hele udlændingeområdet er den mest varme kartoffel, som vores politikere næsten ustandseligt brænder sig på. Udviklingen er kun gået én vej over en bred kam. Der sker stadig stramninger – og der strammes til. Presset på medlemmerne af Flygtningenævnet er bestemt ikke aftaget. Det er man bevidst om i Flygtningenævnet – og nærmest som en advarsel til politikere, der har travlt med at blande sig – skriver nævnet på sin hjemmeside: "At Flygtningenævnet er uafhængigt af den politiske proces og kan ikke modtage direktiver fra regering eller folketing. Nævnets medlemmer er ligeledes uafhængige og kan ikke modtage eller søge instruktion udefra."

På trods af det stadigt stigende pres har man fra politisk side valgt stort set at holde Flygtningenævnet udenfor den normale samfundsmæssige kontrol. Ombudsmandens kontrol er begrænset, adgangen til at indbringe en sag for domstolene er som tidligere nævnt også begrænset, og offentlighedens adgang – og dermed pressens adgang – er ligeledes begrænset. Alt i alt ikke en særlig moderne og tidssvarende ordning. I en tid, hvor vi råber højt om menneskerettigheder, og hvor der netop på andre områder er iværksat reformer for at leve op til de højeste standarder. Standarder der også i vores århundrede skal leve op til Montesquius idealer om domstole, der arbejder uafhængigt, og som kan kontrollere forvaltningen. Når vi så kigger på Flygtningenævnets fremtid, er det nok her, der er behov for justeringer.

Flygtningenævnet - Ombudsmanden:

Efter § 58 a i udlændingeloven omfatter Ombudsmandens virksomhed ikke Flygtningenævnet – dog har Ombudsmanden fortsat mulighed for at tage sager op af egen drift.

Flygtningenævnet - Domstolene:

En afvist asylansøger kan heller ikke indbringe en sag for domstolene. Det fremgår af udlændingelovens § 56, stk. 8. Højesteret har udlagt teksten således, at domstolene er afskåret fra at pådømme nævnets bevisbedømmelse, og kun retsspørgsmål, herunder mangler ved afgørelsesgrundlaget, sagsbehandlingsfejl og ulovlig skønsudøvelse kan prøves af domstolene. Mange vil vel mene, at begrænsningen er meget naturligt, når nu Flygtningenævnet jo blandt andet består af en dommer. Men sådan er det ikke indenfor andre retsområder. Uanset at der også normalt medvirker landsdommere f.eks. i behandlingen af sager i Landsskatteretten, så kan Landsskatterettens afgørelser alligevel efterfølgende prøves ved domstolene. Og her kan der selvfølgelig let ske det, at resultatet bliver anderledes – blandt andet fordi, der for domstolen kan ske bevisførelse med afhøring af vidner mv. Noget tilsvarende vil være gældende for Naturklagenævnsafgørelser og mange andre nævn, hvor der også vil være dommere som medlem af nævnene. Også her kan sagerne indbringes for domstolene.

Men er der tale om en asylsag, kan Flygtningenævnets bevisbedømmelse derimod ikke prøves. Hvorfor egentlig ikke kunne man vel spørge. Fordi Flygtningenævnet ligner domstolene, vil der måske blive svaret – men passer det så.

Flygtningenævnet ligner ikke domstolene særlig meget:

Flygtningenævnet er ikke en domstol – og det skiltes nævnet da heller ikke med. Det er et domstolslignende organ, som faktisk adskiller sig fra domstolene på en række punkter – hvor

sagsbehandlingen efter min opfattelse ikke lever op til de bedste retssikkerhedsmæssige normer – set i forhold til en domstolsbehandling.

- a. I Flygtningenævnets behandling er der ikke en to-instans prøvelse af beviserne. Det er et knæsat princip i dansk retspleje, at sagen skal vurderes forfra i to retsinstanser. Og det er faktisk i et betydeligt antal sager, at landsretten ser anderledes på bevisførelsen end byretten. Det er kun helt små bagateller i strafferetsplejen, hvor der ikke er adgang til at få sagen for landsretten efter en byretsbehandling. Mindre forseelser som eksempelvis små tyverier eller besiddelse af nogle få gram hash – bliver grundigt efterprøvet med vidner og andre beviser først af byretten og senere af landsretten, hvis det ønskes. Tidligere var nævningesagerne undtaget – de røg direkte i landsretten, og her gjaldt den dobbelte garanti, således at både nævninge og dommere skulle kende den tiltalte skyldig, for at der kunne blive tale om en domfældelse. Men domfældelse skete kun på grundlag af én behandling og én bevisførelse – og det var derfor retssikkerhedsmæssigt betænkeligt og ikke tidssvarende. Så det har vi lavet om. Derfor starter nævningesagerne nu også i byretten med ankeadgang til landsretten – og med mulighed for en helt ny bevisførelse. Straffesager kan på mange måder sammenlignes med flygtningesager – da asylsagernes indgribende karakter ofte kan svare til de mere alvorlige straffesager – men her er alligevel ikke samme appelmulighed.
- b. Medlemmerne af nævnet har ikke samme uafhængige status som dommere. Medlemmerne af nævnet arbejder givetvis ordentligt og redeligt med sagerne, men dommere i en sag skal ikke blot være neutrale, de skal også over for omverdenen fremstå neutrale – appearance-synspunktet. Formentlig ikke noget jeg behøver at bruge lang tid på, da hele det politiske Danmark det sidste halve år har brugt vældig meget energi på at forbyde muslimske kvinder at bære tørklæde, hvis de skulle optræde som dommere – netop fordi de – efter politikernes mening - ikke vil fremstå som neutrale. I Flygtningenævnet er to ud af tre medlemmer ikke dommere, og den ene er ansat i det ministerium, der har en særdeles tæt anknytning til Udlændingetjeneste, der i første omgang har behandlet asylsagen. For asylansøgeren må det være svært at forstå, at der her er tale om en uafhængig og neutral person.
- c. Flygtningenævnets behandling foregår på lukkede møder. Offentligheden og dermed pressen har ikke adgang til selve nævnsmødet, hvilket er klart anderledes end den almindelige domstolsbehandling, hvor netop offentlighed i retsplejen er en helt grundlæggende præmis, for at pressen kan overvåge behandlingen og se, at alt går ordentlig for sig. Den højt besungne ytringsfriheden er i de seneste år næsten blevet hugget ud i guld af vores politikere – ikke mindst i forbindelse med Muhammed-krisen er det igen og igen blevet understreget, at vi har en pligt til at værne om ytringsfriheden. For at ytringsfriheden skal have et reelt indhold er det imidlertid afgørende, at der også er adgang til informationerne. Pressens ytringsfrihed får kun betydning, hvis vores forvaltning og domstole arbejder gennemsigtigt og åbent for offentligheden. Kun derved kan pressen rigtigt spille den vigtige rolle, som vagthund i vores demokrati. Heller ikke denne forudsætning er som nævnt til stede i den nuværende nævnsbehandling. Det skal dog siges, at der selvfølgelig vil være en del sager, hvor det af hensyn til asylansøgeren vil være nødvendigt, at tingene foregår i lukkede møder, men – som bekendt fra dagspressen –

finder mange det af betydning, at offentligheden gøres bekendt med sagerne. Men det er altså ikke muligt fra selve nævnsmødet, hvor hele sagen endeligt afgøres.

- d. Adgangen til at føre beviser. Flygtningenævnet tillader kun i meget begrænset omfang, at der sker en bevisførelse ved at afhøre vidner. Der er en tilbageholdenhed med at afhøre vidner, hvilket måske er begrundet i, at vidneforklaring ikke kan ske under strafansvar – og samtidig vil det selvfølgelig betyde, at asylsagen vil vokse væsentligt i tid og omfang. Men når man erindrer sig, at der til en almindelig tyverisag i byretten sagtens kan blive indkaldt flere vidner af større eller mindre relevans, er den tidsmæssige udstrækning vel en følge, der er til at leve med – når man holder sig for øje, hvilken betydning asylsagen har for den enkelte ansøger.

Ovenstående er 4 punkter, hvor der efter min opfattelse kan rejses spørgsmål af retssikkerhedsmæssig karakter, som bør indgå i overvejelserne, om Flygtningenævnet i den nuværende form også i fremtiden er egnet til at afgøre så vigtige sager endeligt – flere punkter kan sikkert nævnes.

Til et 25 års jubilæum er det naturligt at fejre de år, der er gået – ligesom det er naturligt at prøve at skue fremad for at se, hvordan man står rustet til fremtiden.

Som jeg har skitseret ovenfor, lever vi i en tid, hvor der kommer stadig større fokus på retfærdig rettergang, på ytringsfrihed, og på andre menneskerettigheder – det er noget, vi bekymrer os om i en dansk sammenhæng, og vi er fra dansk side også parate til at stille bastante og retfærdige krav til menneskerettighederne ved vores samarbejdspartnere i ulandene. I den sammenhæng er det naturligt at pege på de nogle af de svagheder, vi har i vores eget system. Jeg ønsker Flygtningenævnet tillykke og håber, at jeg har givet et indspil til drøftelsen af fremtidens udfordringer.

Stig Glent-Madsen