

HORTEN

Advokat Nicolai Mallet
Philips Heymans Allé 7
DK-2900 Hellerup

J.nr. 190872

6. januar 2021

INDLÆG

TIL FOLKETINGETS UDVALG FOR FORRETNINGSORDENEN (UNDERUDVALGET)

VEDRØRENDE BESLUTNINGEN OM INDSTILLING TIL FOLKETINGET OM INDLEDNING AF EN RIGSRETSSAG MOD TIDLIGERE MINISTER INGER STØJBERG.

Vedhæftet følger mit (foreløbige) indlæg til brug for mødet i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (Underudvalget) den 6. januar 2021, kl. 9.30.

Indlægget er fremsendt Underudvalget den 4. januar 2021 og Underudvalgets advokater den 30. december 2020 og 4. januar 2021.

Hellerup, den 6. januar 2021

Advokat Nicolai Mallet

1. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

Det følgende er udtryk for et foreløbigt indlæg, afgivet på vegne af tidligere minister Inger Støjberg.

Kompetencen til at rejse rigsretssag mod en minister, herunder en tidligere minister, er efter Grundloven henlagt til Folketinget.

Folketinget har - gennem Underudvalget for Udvalget for Forretningsordenen (UUF) - anmodet advokaterne Anne Birgitte Gammeljord og Jon Lauritzen om at vurdere, hvorvidt det på baggrund af indholdet af Instrukskommissionens "delberetning" af 14. december 2020 er deres vurdering, at der kan rejses tiltale med forventning om domfældelse af tidligere udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg ved Rigsretten.

Opdraget til advokaterne er herefter at foretage en strafferetlig vurdering. Denne opgave er afgørende forskellig fra Instrukskommissionens opgave.

Kommissionen har haft til opgave at undersøge og redegøre for begivenhedsforløbet i 2016 vedrørende indkvartering af asylpar, hvoraf den ene var mindreårig.¹

Redegørelsen har ifølge kommissoriet navnlig skullet omfatte den pressemeddelelse, der på Inger Støjbergs foranledning blev udsendt den 10. februar 2016 og de instruktioner, der samme dag af ministeriet blev givet til Udlændingestyrelsen.

Det har navnlig ikke været Instrukskommissionens opgave at foretage en ansvarsvurdering af Inger Støjberg, idet ansvarsvurderinger i forhold til ministre falder uden for undersøgelseskommissioners kompetence.

Ansvarsvurderingen i forhold til Inger Støjberg henhører alene under Folketinget.

Der er - i modsætning til den ansvarsvurdering, som Instrukskommissionen skal foretage i forhold til de involverede embedsfolk - tale om en *strafferetlig ansvarsvurdering* i forhold til ministeransvarlighedsloven, som henviser til strafferetsplejens regler.

Vurderingen skal ifølge opdraget ske på baggrund af Kommissionens delberetning. Den indeholder bl.a.:

- 1) *retlige vurderinger af hjemmelsgrundlaget* for praksisændringen vedrørende asylpar og
- 2) Kommissionens *bevisvurdering i forhold til de afgivne vidneforklaringer*.

Det opdrag, de af Folketinget antagne advokater *har fået, forudsætter ikke*, at Instrukskommissionens retlige vurderinger af hjemmelsgrundlaget for praksisændringen eller dens bevisvurdering af afgivne forklaringer kan eller skal lægges til grund.

Især i forhold til bevisvurderingen af de afgivne vidneforklaringer følger dette allerede af de *skærpede krav til bevisets klarhed*, der gælder inden for strafferetsplejen, som Instrukskommissionen ikke har - eller kan have - taget hensyn til, da den netop ikke har foretaget nogen ansvarsvurdering af Inger Støjberg.

¹ Se Instrukskommissionens kommissorium (www.instrukskommissionen.dk)

2. HJEMLLEN TIL ADSKILLELSE AF ASYLANSØGERE

Indledning

Som det fremgår af afsnit 5. nedenfor, har Inger Støjberg ikke forbrudt sig mod ministeriets – forkerte, se nedenfor- fortolkning af hjemlen til adskillelse af asylansøgere, og der er *allerede af den grund* intet grundlag for en Rigsretssag.

Som anført nedenfor i dette afsnit 2 var departementets (og Udlændingestyrelsens) jurister i en vildfarelse om hjemlen til adskillelse af asylpar, og som det fremgår nedenfor er der også af denne grund ikke grundlag for en Rigsretssag.

Udlændingelovens § 42a, stk. 7 - hjemmel til adskillelse af asylpar?

I delberetningens afsnit 7.3.2.5.1. (side 682ff.) har Instrukskommissionen foretaget en juridisk vurdering af, hvorvidt udlændingelovens § 42a, stk. 7 udgør en hjemmel til adskillelse af asylpar.

Kommissionens konkluderer efter retskildeanalyse af lovens ordlyd, formål, baggrund og forarbejder følgende i forhold til § 42a, stk. 7²:

"Bestemmelsen kan [...] ikke anvendes som hjemmel til adskillelse af asylpar, alene fordi den ene er under 18 år. Tilsvarende finder kommissionen, at bestemmelsen ikke kan anvendes som hjemmel for adskillelse af asylansøgere og disses mindreårige børn. Hjemmelskravet er derfor efter kommissionens opfattelse ikke opfyldt.

Da der ikke foreligger den fornødne hjemmel i dansk ret, er legalitetskravet i Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, allerede af den grund heller ikke opfyldt. Forvaltningsretligt var beslutningerne om adskillelse derfor ugyldige og må anses som en nullitet allerede på grund af den manglende hjemmel."

"Efter kommissionens opfattelse savnede ordningen [...] den fornødne hjemmel, hvilket i sig selv gjorde beslutningerne om adskillelse ugyldige."

At § 42a, stk. 7 ikke udgør nogen hjemmel til noget adskillelse, der er begrundet i, at den ene part er mindreårig, er Instrukskommissionens bærende og gennemgående præmis for dens samlede juridiske vurdering af sagen. Der henvises således til denne præmis en række steder i delberetningen³.

Den manglende hjemmel indebærer, at ingen adskillelser der var begrundet i, at den ene part var mindreårig, efter Kommissionens opfattelse har kunnet ske lovligt. Det gælder uanset om der er sket en konkret og individuel vurdering af den enkelte sag og uanset om der var tale om allerede indkvarterede asylpar eller "nye" asylpar.

² Bind 1, side 686 og 692

³ Bl.a. i bind 1, side 59, 61-63, 69, 121, 123, 157, 196, 293, 328, 340, 553, 595, 682-683, 685-686, 726, 729, 731, 736, 738-739, 746, 816 og 824.

Det kan efter delberetningens gennemgang af *den rådgivning, som Inger Støjberg fik af sine embedsfolk lægges til grund, at departementets (og Udlændingestyrelsens) jurister havde vurderet,*

- (i) at den (eneste) relevante hjemmel til at adskille asylpar *var* udlændingelovens § 42a, stk. 7, og
- (ii) at der *var hjemmel* i udlændingelovens § 42a, stk. 7 til at adskille asylpar, hvor den ene var mindreårig⁴.

Det juridiske grundlag for adskillelse af asylpar afspejles også i notatet af 2. februar 2016 ("ministernotatet"), der blev godkendt af Inger Støjberg som grundlag for administrationen af adskillelserne den 9. februar 2016, kl. 13.44 og i hvert fald indtil dette tidspunkt udgjorde det juridiske grundlag for adskillelse af asylpar, som embedsfolkene havde oplyst over for Inger Støjberg.⁵

Det følger af ovenstående, at Inger Støjberg af sine embedsfolk har fået *en fejlagtig vurdering af hjemmelsgrundlaget*. Både hun og hendes embedsfolk befandt sig herefter i den *retsvildfarelse*, at hjemmelssituationen var, (i) at udlændingelovens § 42a, stk. 7 var den relevante hjemmel til at foretage adskillelse af asylpar og (ii) at der med baggrund i udlændingelovens § 42a, stk. 7 ikke kunne ske undtagelsesfri adskillelse af asylpar med mindreårige.

Folketingets advokater skal som nævnt vurdere, om der efter en gennemgang af Instrukskommissionens delberetning er grundlag for at "rejse tiltale med forventning om domfældelse".

For at kunne foretage denne vurdering, skal de forholde sig til om Instrukskommissionens juridiske vurdering af hjemmelsgrundlaget for adskillelser skal lægges til grund ved en eventuel tiltale eller om advokaterne mener, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en juridisk fejlvurdering.

Lægges Instrukskommissionens vurdering af hjemmelsgrundlaget for adskillelse af asylpar til grund, er det klart, at der har fundet et retsbrud sted ved selve – og alene ved - den omstændighed, at asylpar er blevet adskilt uden hjemmel i loven. Vel at mærke et retsbrud, som ingen af de (mange) rådgivende jurister i departementet, Udlændingestyrelsen og i Justitsministeriet havde set på grund af den nævnte retsvildfarelse.

Spørgsmålet er herefter, hvorvidt dette retsbrud strafferetligt kan tilregnes Inger Støjberg, jf. ministeransvarlighedslovens § 2 og § 3, der omhandler ansvar for medvirken (som vil være den relevante bestemmelse i forhold til ansvarsvurderingen af Inger Støjberg).

En *vildfarelse* (fejlfortolkning, manglende opmærksomhed etc.) i forhold til udlændingelovens § 42a, stk. 7 som hjemmelsgrundlag for adskillelse af asylpar er - da der ikke er tale om en "deliktbestemmelse" - i retlige termer udtryk for en *negativ uegentlig retsvildfarelse*. I modsætning til egentlige retsvildfarelser (ukendskab til, at en bestemt handling er strafbar) sidestilles en negativ uegentlig retsvildfarelse med en *faktisk vildfarelse*. En sådan vildfarelse *udelukker forsæt*.⁶

Det følger heraf, at selv hvis – hvilket helt afvises, jf. afsnit 5 - Inger Støjberg med pressemeddelelsen havde haft en klar hensigt at overtræde udlændingelovens § 42a, stk. 7, så medfører den nævnte *uegentlige retsvildfarelse*, at hun ikke har haft det nødvendige strafferetlige forsæt til at overtræde udlændingelovens § 42a, stk. 7.

Allerede derfor er der ikke grundlag for en Rigsretssag.

⁴ Bind 1, afsnit 7.3.2.6., side 692-702

⁵ Bind 1, afsnit 5.2.2.3., side 83-86

⁶ Jf. bl.a. Strafferettens almindelige del, Det strafferetlige ansvar, af Trine Baumbach og Thomas Elholm, DJOF 2020

Med den (fejlagtige) rådgivning, Inger Støjberg ifølge delberetningen fik om hjemmelsgrundlaget, har hun således alene af denne grund ikke haft et *strafferetligt relevant forsæt* til at begå lovbrud.

Hendes viden om hjemmelsgrundlaget har alene bygget på den rådgivning, hun fik af sine embedsfolk, der frem til udsendelsen af pressemeddelelsen og efterfølgende har haft den opfattelse, at udlændingelovens § 42a, stk. 7 - i et eller andet nærmere bestemt omfang - indeholdt nogen lovhjemmel til at foretage adskillelser af asylpar med mindreårige ægtefæller eller samlevere.

Allerede fordi der ikke er det fornødne forsæt og uden holdepunkter for, at der skulle foreligge grov uagtsomhed i forhold til kendskabet til den rette fortolkning af udlændingelovens § 42a, stk. 7, er der ikke grundlag for at rejse tiltale mod Inger Støjberg for overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5 (om forsætlig eller groft uagtsom tilsidesættelse af de pligter, der påhviler ministeren efter loven).

3. OPLYSNINGER TIL FOLKETINGET

I forhold til den del af delberetningen, der knytter sig til Inger Støjbergs oplysninger til Folketinget / under samråd bemærkes:

Instrukskommissionens vurdering er meget tæt knyttet til den omstændighed, at Kommissionen har valgt at tilsidesætte afdelingschef Line Skytte Mørk Hansens forklaring om indholdet af den instruks, hun formidlede til Udlændingestyrelsen.

Inger Støjberg har heller ikke ifølge delberetningen haft kendskab til, hvorledes hendes politiske ønske om adskillelse af asylpar blev omsat til en instruks om administration af ordningen i forhold til Udlændingestyrelsen.

Hun blev umiddelbart forinden den 10. februar 2016 af sin departementschef efterladt i den opfattelse, at han *accepterede* hendes udsendelse af en pressemeddelelse, der udtrykte hendes politiske ønske, men at der samtidig *ville blive administreret lovligt*.

Dette fremgår af hendes egen forklaring og det er bekræftet af departementschef *Uffe Toudal Pedersen* og af den tredje deltager i mødet, særlig rådgiver *Mark Thorsen*, der ikke længere har nogen arbejdsmæssig forbindelse med Inger Støjberg eller hendes parti.

Ikke desto mindre har Instrukskommissionen valgt at tilsidesætte samtlige forklaringer om forløbet af det pågældende møde den 10. februar 2016.

Kommissionen har ligeledes valgt at se bort fra afdelingschef *Line Skytte Mørk Hansens* forklaring om den besked, hun fik af *Uffe Toudal Pedersen* om formidling af en instruks til Udlændingestyrelsen om den nye praksis og om indholdet af hendes samtaler med Udlændingestyrelsen, hvorunder dette skete.

Kun på denne måde har man kunnet nå til det resultat, at Inger Støjberg har oplyst Folketinget misvisende og urigtigt om ordningen vedrørende adskillelse af asylpar.

De oplysninger, hun gav Folketinget svarer til det, hun gik ud fra, var korrekt. Dels på baggrund af forløbet den 10. februar 2016, jf. ovenfor, dels fordi hun i samrådene holdt sig til de talepapirer og beredskaber, som hendes embedsmænd havde udarbejdet.

Instrukskommissionen er i delberetningen opmærksom på, at hun ikke har oplyst andet til Folketinget end hvad hun havde modtaget fra hendes embedsværk. Ikke desto mindre konkluderer Kommissionen, at hun ikke "kan have været i tvivl om", at hendes beskrivelse af ordningen var "misvisende og urigtig".

Tilsidesættelsen af en række indbyrdes sammenhængende vidneforklaringer er udtryk for en ganske usædvanlig bevisbedømmelse.

Undersøgelseskommissioner er ikke underlagt den kontradiktoriske proces, der yder grundlæggende retsgarantier for afhørte vidner, herunder for Inger Støjberg.

Under en rigsretssag, der behandles i straffeprocessens former, vil Inger Støjbergs forklaring kun kunne forventes at blive tilsidesat, hvis det er uden for enhver rimelig tvivl, at de øvrige vidner, der alle har bekræftet hendes forklaring, taler usandt.

Hertil kommer, at det ville være et grundlæggende brud med dansk parlamentarisk praksis at forfølge sandhedsværdien af en ministers oplysninger, givet til Folketinget på samråd, ved anlæggelse af en

rigsretssag. Sådanne spørgsmål afgøres i praksis i det politiske rum, med "næser" og efter omstændighederne med krav om ministerafgang.

Det er ikke tidligere - selv ikke i sagen mod Erik Ninn-Hansen, hvor der ikke var bevismæssig tvivl om hans bevidste misinformation af Folketinget - sket, at Folketinget har inddraget spørgsmålet om misvisende eller urigtige oplysninger under en rigsretssag, endsige at indlede en sådan sag alene på den baggrund.

4. TAMILSAGEN

Den vurdering, som Udvalget for Forretningsordenen (gennem Underudvalget) skal foretage er som nævnt indledningsvis en *strafferetlig vurdering*. Vurderingen er dermed væsentlig forskellig fra den vurdering, som Instrukskommissionen har foretaget, da det ligger uden for Kommissionens opgave at vurdere ministres ansvar, herunder et eventuelt strafferetligt ansvar.

Efter hvilke standarder (hvilken "ansvarsnorm") en ministers ansvar efter ministeransvarlighedsloven vurderes, findes der fra nyere praksis reelt kun ét fortolkningsbidrag til: Tamilsagen.

Den ansvarsnorm, som Rigsretten lagde til grund i Tamilsagen, fremgår af dommen, trykt i U 1995.672 R:

"§ 5, stk. 1, i lov om ministres ansvarlighed lyder således:

»En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.«

Gennem henvisningen til de pligter, der påhviler en minister efter lovgivningen eller efter stillingens beskaffenhed, får reglen karakter af en retlig standard, hvis forståelse i nogen grad afhænger af skønsmæssige vurderinger. Strafansvar må forudsætte, at der er tale om overtrædelser, som alvorligt kan bebrejdes ministeren, og hvor en politisk reaktion må anses for at være utilstrækkelig, jf. herved bemærkningerne til lovforslagets § 4, nu lovens § 5 (Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 263). At et forhold er kritisabelt, indebærer således ikke i sig selv, at der foreligger en overtrædelse af ministeransvarlighedsloven. Fastlæggelsen af grænsen mellem den blot kritisable adfærd og den strafbare adfærd kan være vanskelig at drage, og der kan være tale om en glidende overgang. Ved vurderingen af, om forholdet er så alvorligt, at grænsen er overskredet, må det tillægges betydning, om ministeren har forfulgt usaglige formål, ligesom forholdets tidsmæssige udstrækning og konsekvenser for de berørte selvsagt vil være af betydning.

Kan retsbruddet "alvorligt bebrejdes ministeren"?

Følger man Instrukskommissionens konklusioner derhen, at adskillelsen af asylpar var udtryk for et klart retsbrud (allerede fordi udlændingelovens § 42a, stk. 7 ikke gav hjemmel til at adskille asylpar), må *retsbruddets alvor (grovhed)* vurderes i forhold til den retlige standard, som Rigsretten formulerede i Tamilsagen.

Rigsretten udtalte herom:

1. Lovovertrædelsen (retsbruddet) skal "alvorligt (kunne) bebrejdes ministeren"
2. "Kritisable forhold" indebærer ikke i sig selv en overtrædelse af ministeransvarlighedsloven

Hvad der nærmere ligger i begrebet "alvorligt" definerer Rigsretten således:

1. Det væsentligste element er, om ministeren har forfulgt "usaglige formål"
2. Herudover kan "forholdets tidsmæssige udstrækning" have betydning
3. Endelig kan forholdets "konsekvenser for de berørte" have betydning

Sammenligner man den foreliggende sag med Tamilsagen, var retsbruddet i den foreliggende sag markant anderledes:

I Tamilsagen var ca. 140 ansøgere retsstridigt blevet afskåret asyl eller familiesammenføring i Danmark, hvilket de ellers havde et klart retskrav på, idet justitsministeren havde nægtet at give asyltilladelser, selvom sagerne var færdigbehandlet og lå klar til afgørelse. Dette udgjorde ifølge Rigsretten en "*krænkelse af de tamilske familiemedlemmers personlige rettigheder – en krænkelse, som ministeren måtte vide kunne få alvorlige konsekvenser for de pågældende.*" (jf. U 1995.672 R).

Rigsretten anførte videre:

"På denne baggrund finder vi, at Erik Ninn-Hansen i perioden fra midten af juni 1988 til hans afgang som justitsminister den 10. januar 1989 i strid med udlændingelovens § 9 har fastholdt beslutningen om at berostille de tamilske familiesammenføringsager og derved forsætligt og på strafbar måde har tilsidesat de pligter, der påhvilede ham efter loven og hans stillings beskaffenhed."

Forfulgte ministeren et sagligt eller usagligt formål med praksisændringen?

I den foreliggende sag var ministerens formål med adskillelsen af de mindreårige asylpar ikke – som i Tamilsagen - at "*fratage mennesker personlige rettigheder*", som de havde, men at beskytte mindreårige mod formodede tvangsægteskaber^[1].

Den strafferetlige vurdering af, om Inger Støjbergs formål med en praksisændring i forhold til adskillelse af asylpar, var saglig, skal ske *uafhængig af en politisk vurdering* af formålet, herunder af den måde, formålet søges fremmet på.

Instrukskommissionen har udtrykkeligt forholdt sig til spørgsmålet om saglighed. Den anfører herom følgende^[2]:

"For så vidt angår formålet om forebyggelse eller bekæmpelse af tvang bemærker kommissionen, at det i sagens natur var og er sagligt, at en forvaltningsmyndighed iværksætter tiltag til forebyggelse og bekæmpelse af tvangsægteskab og tvangssamliv. Danske myndigheder har i øvrigt også en positiv forpligtelse efter Menneskerettighedskonventionen – fortolket i lyset af Danmarks øvrige internationale forpligtelser, herunder Børnekonventionen – til at sikre, at mindreårige asylansøgere ikke udsættes for tvang eller overgreb. Hensynet til at undgå, at en mindreårig asylansøger konkret indkvarteres ufrivilligt sammen med en voksen ægtefælle eller samlever, vil således utvivlsomt kunne udgøre et sagligt formål."

^[1] Ifølge Instrukskommissionen giver Menneskerettighedskonventionens artikel 8 ikke asylpar, hvor den ene er mindreårig, nogen ubetinget ret til fælles indkvartering, jf. Bind 1, side 689.

^[2] Bind 1, side 687

I denne sag er der – set i forhold til Tamilsagens ca. 140 berørte personer - tale om *højst* 27 par, dvs. *højst* 54 personer. Disse 54 personer blev adskilt, men fik lov til at se hinanden i dagtimerne, og for så vidt angår visse af parrene blev de genforenet efter nogle måneder, idet adskillelsen ikke fandtes at kunne opretholdes.

Forholdets tidsmæssige udstrækning og konsekvenser for de berørte par

I Tamilsagen var tale om ulovlig administration i 1½ år, hvoraf perioden fra juni 1988 til januar 1989 (ca. 7 måneder) blev tilregnet Ninn-Hansen som forsætlig overtrædelse af udlændingeloven § 9. I løbet af de 1½ år blev Ninn-Hansen gentagne gange – med stigende alvorlighed – orienteret/advaret af sine embedsfolk om, at fastholdelsen af den pågældende administration var ulovlig.

Tidsforløbet i den foreliggende sag var følgende:

Ministeren fik første gang den 25. januar 2016 at vide fra afdelingschefen i departementets udlændingeafdeling, Lykke Sørensen – som en helt umiddelbar melding – at der var meget vide rammer for, hvad ministeren kunne gøre i f.t. adskillelse af de asylpar, hvor den ene var mindreårig.

Herefter blev det retlige grundlag for en praksisændring i sager om adskillelse undersøgt af ministeriets jurister. Det skete i form af et notat af 2. februar 2016^[3], der var godkendt af en række af de dygtigste jurister i departementet og af departementschefen, Uffe Toudal Pedersen.

Af notatet fremgik, at der var tale om "faktisk forvaltningsvirksomhed" (som er hjemlet i udlændingelovens § 42a, stk. 7), hvorfor der var meget vide rammer for indkvarteringsvirksomheden, så længe praksis var saglig. Udgangspunktet i notatet var en formodning for saglighed. Der blev i notatet dog opstillet 4-5 kumulative betingelser, der alle skulle være opfyldt, før det ikke længere ville være sagligt at adskille et par. Det bemærkes yderligere, at selv i de meget snævre undtagelsestilfælde, kunne man ifølge notatet alligevel adskille parrene, dog inden for samme asylcenter.

Instrukskommissionen sammenfatter den rådgivning, som Inger Støjberg fik af sine embedsfolk således (min fremhævnings)^[4]:

"Oplysningerne i sagen viser ligeledes, at Inger Støjberg af sine embedsfolk i februar 2016 var bibragt den opfattelse, at undtagelsesmulighederne kunne gøres snævre, og at i hvert fald hovedparten af de par, der på dette tidspunkt var indkvarteret, ville kunne adskilles. Af de skriftlige oplysninger fra februar 2016 fremgår således, at undtagelsesmuligheden blev beskrevet som en "kattelem". Jesper Gori har tilsvarende forklaret, at det var i begyndelsen af marts 2016, hvor Udlændingestyrelsen forelagde sager for departementet, at det for alvor gik op for dem, at de sager, der "måske en gang ville komme med tiden", nu forelå. Jonas From Soelberg har om departementets reaktion på disse sager tilsvarende forklaret, at det var i denne situation, at det begyndte at gå op for dem, at problemstillingen "alligevel ikke var så teoretisk". Det anførte ændrer imidlertid ikke på, at Inger Støjberg utvivlsomt flere gange forud for udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 blev rådgivet om, at der skulle være mulighed for undtagelser i konkrete tilfælde, og at en ordning uden undtagelsesmuligheder ikke var lovlig."

Ministeren godkendte notatet, der indeholdt en snæver mulighed for undtagelser, den 9. februar 2016.

Samme dag, den 9. februar 2016, blev der afholdt et møde om notatet og den ønskede praksisændring. Det

^[3] Bind 1, side 83-105, især indholdet af den endelige notat side 90-97.

^[4] Bind 1, side 699

er omtvistet, hvad der passerede på mødet, men ministeren skulle ifølge de vidner, som kommissionen har lagt vægt på, have udtrykt et ønske om en undtagelsesfri ordning. Embedsfolkene, herunder navnlig Jesper Gori, rådgav imod dette med begrundelsen, at virkeligheden var mangfoldig, og at man ikke kunne udelukke, at der måske engang med tiden ville opstå en sag, hvor man alligevel ikke kunne adskille et par. Tilbage fra mødet står med sikkerhed, at der ikke blev truffet nogen beslutning på dette møde (ligesom ministeren heller ikke *forsøgte* at træffe en beslutning).

Den 10. februar 2016 blev der holdt et koncerndirektionsmøde, hvor ministeren angiveligt igen skulle have udtrykt, at hun ønskede en undtagelsesfri ordning (dette er dog også omtvistet og ikke underbygget af alle vidneforklaringer). Da udlændingeminiesteriets chefjurist Lykke Sørensen på koncerndirektionsmødet "satte foden i" og slog fast, at der skulle administreres lovligt, sagde ministeren ikke dette imod, og Lykke Sørensens udmelding blev det sidste ord. Lykke Sørensen har forklaret, at Udlændingestyrelsens direktør, Henrik Grunnet, tilkendegav at have forstået hendes budskab (og det var da også det budskab, Udlændingestyrelsen udmøntede ved at foretage, hvad den selv opfattede som individuelle vurderinger og ved *ikke* at adskille alle parrene).

Samme dag, den 10. februar 2016, i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen, forsikrede Uffe Toudal Pedersen - ifølge sin forklaring - ministeren om, at der ville blive administreret på en anden (og lovlige) måde end som beskrevet i pressemeddelelsen, hvilket ministeren – ifølge forklaringerne fra de tre tilstedeværende personer (som kommissionen uden konkret begrundelse har tilsidesat) – accepterede. Umiddelbart derefter samme dag blev pressemeddelelsen udsendt.

Den 3. marts 2016 forelagde Udlændingestyrelsen fem sager for departementet, hvor udlændingestyrelsen havde fundet ikke at kunne adskille parrene. Disse fem sager blev drøftet på et møde i departementet den 8. marts 2016. Der er også divergerende forklaringer om dette møde, men tilbage står i hvert fald som ubestridt, at ministeren ikke traf nogen beslutning om de fem sager, og navnlig ikke bad om at få sagerne forelagt til afgørelse hos sig selv.

På samrådet den 15. marts 2016 sagde ministeren, at der kunne være undtagelser til reglen om adskillelse, og ministeren sagde i den forbindelse "for eksempel" i relation til, hvornår der kunne gøres undtagelser fra hovedreglen om adskillelse.

På baggrund af tidsforløbet refereret ovenfor kan følgende lægges til grund, selv når Instrukskommissionens egne bevisvurderinger lægges til grund, at:

- (i) *Inger Støjberg ikke har udstedt en ordre om undtagelsesfri administration, at*
- (ii) *Inger Støjberg ikke modsagde Uffe Toudal Pedersen og Lykke Sørensen da de "satte foden i" over for hende under møder den 10. februar 2016, men at hun derimod tog deres rådgivning til sig, og at*
- (iii) *Inger Støjberg ikke benyttede sig af muligheden for selv at afgøre sagerne, da hun i begyndelsen af marts 2016 fik besked om, at fem par ikke var blevet adskilt.*

Dette ændrer ikke ved, at ministeren ikke gennem hele forløbet har givet udtryk for sine (politiske) ønsker om en ordning, som – efter individuelle vurderinger – førte til adskillelse i helst alle sager, og har lagt et vist pres på embedsværket for at udmønte disse ønsker, men ministeren har i denne centrale og ganske korte tidsperiode fra 10. februar til primo marts 2016 ikke gennemtruffet eller fastholdt en ulovlig ordre.

Konklusion:

Den foreliggende sag adskiller sig således væsentligt fra Tamilsagen derved, at

- (i) Inger Støjberg (i modsætning til Ninn-Hansen i Tamilsagen) ikke – heller ikke efter Instrukskommissionens egen vurdering - har forfulgt et "usagligt formål" med den af hende ønskede praksisændring,*
- (ii) forholdets tidsmæssige udstrækning i forhold til perioden, hvor der muligvis efter Instrukskommissionens opfattelse blev administreret undtagelsesfrit som følge af en undtagelsesfri instruks, som Kommissionen anser Inger Støjberg for medansvarlig for, er væsentlig kortere (ca. 3 uger) end de mindst ca. 7 måneder i Tamilsagen og*
- (iii) konsekvenserne for de – i forhold til Tamilsagen væsentligt færre - berørte personer, der i en periode blev adskilt uden lovhjemmel, har været afgørende mindre indgribende end i Tamilsagen.*

5. INSTRUKSKOMMISSIONENS ENKELTE KRITIKPUNKTER I FORHOLD TIL INGER STØJBERG

Instrukskommissionen har sammenfattet sin vurdering af Inger Støjberg under afsnit 7.9.1. (bind 1, side 823-830):

"Sammenfattende kan det om den instruks, som Udlændingestyrelsen modtog den 10. februar 2016, lægges til grund,

at den var klart ulovlig,

at Inger Støjberg mundtligt blev advaret om, at en

ordning uden undtagelsesmuligheder (instruksen) ikke lovligt kunne gennemføres,

at det kan lægges til grund, at Inger Støjberg i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen både eksternt og internt i departementet klart tilkendegav, at hun ønskede en undtagelsesfri ordning.

at det med en høj grad af sikkerhed kan lægges til grund, at Inger Støjbergs hensigt med praksisændringen den 10. februar 2016 var, at der skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af parrene.

at det i hvert fald kan lægges til grund som utvivlsomt, at det må have stået Inger Støjberg klart, at der var en nærliggende risiko for, at der ville blive iværksat en administration af ordningen svarende til indholdet af pressemeddelelsen,

at den undtagelsesfrie instruks havde den følge, at der i Udlændingestyrelsen i hvert fald i en periode blev administreret klart ulovligt, og

at den ulovlige administration af ordningen fandt sted i hvert fald i perioden fra den 10. februar til den 1. juli 2016"

Påstand 1: Der var tale om en klart ulovlig instruks

Det fremgår af beretningen, at IS ikke har afgivet nogen instruks. Kommissionen definerer - ligesom Ombudsmanden - udtrykkeligt "instruksen" som samspillet af

- 1) pressemeddelelsen af 10. februar 2016,
- 2) departementets oversendelse af pressemeddelelsen til Udlændingestyrelsen og
- 3) departementets telefoniske meddelelse til Udlændingestyrelsen om igangsætning af adskillelserne.

Instruksen er herefter givet af (citat fra beretningen): "embedsfolk i departementet". Ifølge beretningen var det en afdelingschef (Line Skytte Mørk Hansen) der efter anmodning fra departementschefen (Uffe Toudal Pedersen) sendte pressemeddelelsen og kontaktede Styrelsen telefonisk, hvorved "instruksen" blev givet. Begge har udtrykkeligt forklaret som Inger Støjberg, at instruksen var forskellig fra pressemeddelelsen.

Line Skytte Mørk Hansen har forklaret, at hun den 10. februar 2016 klart meddelte Udlændingestyrelsen, at de skulle igangsætte adskillelserne, men også, at dette skulle ske efter konkrete og individuelle vurderinger.

Kommissionen forkaster departementschefens og afdelingschefens forklaringer om instruksens indhold.

Beretningen lægger ikke til grund, at Inger Støjberg har haft (eller burde have haft) noget konkret kendskab til, hvilken instruks der gik videre til Udlændingestyrelsen.

Ifølge beretningen blev indholdet af pressemeddelelsen viderekommunikeret af departementet til Styrelsen "som instruks" og den blev derved til "instruksen". Det er samme vurdering som Ombudsmanden har haft (dog uden kendskab til Line Skytte Mørk Hansens telefonsamtale med Lene Vejrum, vicedirektør i Udlændingestyrelsen). Instruksen blev ifølge Kommissionen "klart ulovlig" derved, at den var formuleret undtagelsesfrit.

Dette resultat har Kommissionen kun kunnet nå frem til ved at se bort fra Line Skytte Mørk Hansens forklaring.

Hvad var 'instruksens' indhold ifølge modtageren, Lene Vejrum fra Styrelsen?

Lene Vejrum's udlægning af den for indholdet af "instruksen" (forstået som den helt centrale samtale mellem hende og Line Skytte, sammenholdt med den af Line Skytte fremsendte pressemeddelelse) fremgår især af Bind 7. side 1389-90 og side 1409.

På side 1390 forklarede hun bl.a.:

"Adspurgt, om hun overvejede at skrive til Line Skytte Mørk Hansen for at få bekræftet den "instruks", hun fik, forklarede hun, at hun den 10. februar 2016 ikke var et sted, hvor hun tænkte "instruks" som sådan. Hun var i en dialog, men det var en dialog, hvor hun følte sig presset. Der var en dialog om, at der var kommet en pressemeddelelse, men at hun mente, at der var nogle

forhold, styrelsen skulle tage hensyn til som gjorde, at styrelsen ikke "blot lige" kunne gøre det de blev bedt om."

På side 1409 forklarede Lene Vejrum bl.a.:

"Efter samtalen med Line Skytte Mørk Hansen den 10. februar 2016 sagde hun ikke til Henrik Grunnet [styrelsens direktør at hun havde fået en ulovlig ordre. Det var ikke det, hun opfattede, at hun havde."

"Hun havde ikke i baghovedet, at hun havde fået en klart ulovlig ordre. Hun nævnte ikke problemstillingen for Uffe Toudal Pedersen under det møde, hun sammen med Anni Fade og Morten Laursen havde med ham den 11. februar 2016. Mødet havde til formål at oplyse styrelsens direktion om, at Henrik Grunnet ikke længere skulle være direktør, og de drøftede ikke andre spørgsmål. Hvis hun mente, at hun havde fået en ulovlig ordre, ville hun formentlig godt kunne have sagt dette til Uffe Toudal Pedersen eller en af afdelingscheferne i departementet."

Om Styrelsens juridiske vurdering af mulighederne for adskillelse af asylpar inden for lovens rammer den 12. februar 2016 forklarede Lene Vejrum følgende (bind 7, side 1394):

"På dette tidspunkt var det styrelsens opfattelse, at det var juridisk holdbart at planlægge disse adskillelser, både menneskeretligt og forvaltningsretligt. Den opfattelse, de havde på dette tidspunkt, var, at man som udgangspunkt kunne adskille parrene, og at den nye retningslinje således var holdbar. Styrelsens holdning var dog, at der ville være nogle par, man ikke kunne adskille efter de Internationale forpligtelser, men at ordningen som sådan var holdbar. På daværende tidspunkt var de i øvrigt ikke i tvivl om, at der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed,"

Kommissionens konklusion m.h.t. instruksens indhold (at instruksen var, at der skulle ske undtagelsesfri adskillelse af alle par) udfordres af, at der i bilagene er dokumentation for, at styrelsen i hvert fald den 12. februar 2016 (muligvis tidligere) var klar over, at konkrete sager, der indeholdt juridisk tvivl om, hvorvidt adskillelse ud fra en konkret og individuel vurdering ville være lovlig, kunne forelægges departementet til godkendelse. Kommissionen forholder sig ikke til denne dokumentation.

Der henvises til beretningens afsnit 5.4.1.3, bind 1, side 185-186 [søgeside 186-188] (korrespondance mellem Styrelsens centrale jurister: Margit Sander Rasmussen, Kristina Rosado og Lene Vejrum, der var den, der havde

modtaget instruksen fra Line Skytte Mørk Hansen) med Ditte Dankert cc. Mailen, der er dateret mandag, den 15. februar 2016, har følgende indhold (min understregning):

"Ok. Henrik [Styrelsens direktør Henrik Grunnet, der deltog i koncerndirektionsmødet 10. februar 2016] ser gerne, at vi forelægger de enkelte sager, hvor parrene har fællesbørn for dep., inden vi effektuerer flytningerne. Hellere for mange forelæggelser end for få var hans melding i sidste uge. Vi må lige vende, hvordan vi griber det an. [...]."

Mailen af 15. februar 2016 er væsentlig fordi den bekræfter Line Skyttes udlægning af telefonsamtalen den 10. februar 2016 (hvorved pressemeddelelsen blev til instruksen), se i øvrigt beretningens afsnit 5.3.2.2, bind 1. side 145-152 [søgeside 147-154], hvor kommissionen uddrager forskellige dele af forklaringer, afgivet i forhold til telefonsamtalen. Det fremgår heraf, at kommissionen har valgt at tilsidesætte Line Skytte Mørk Hansens forklaring og at se bort fra en række udsagn fra Styrelsen - bl.a. fra Lene Vejrum - om telefonsamtalens indhold.

Mailen af 15. februar 2016 understøtter samtidig den forklaring, som departementets chefjurist, Lykke Sørensen har afgivet om forløbet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, umiddelbart før pressemeddelelsen udsendelse. Her forklarede hun, at Henrik Grunnet ("Henrik") som Styrelsens repræsentant på mødet "tydeligvis havde forstået budskabet" om, at der skulle administreres lovligt, uanset hvad Inger Støjberg sagde.

Konklusion:

Der er ikke uenighed om, at instruksen var klart ulovlig, hvis den blev givet til Udlændingestyrelsen sådan som Kommissionen antager (undtagelsesfrit). Det fremgår imidlertid af beretningen, at det ikke Inger Støjberg, der har givet instruks. Kommissionen anfører heller ikke at hun har haft kendskab til det indhold, instruks fik, da hendes embedsfolk gav den til Udlændingestyrelsen. Kommissionen har kun kunnet nå til det resultat, at instruks var "undtagelsesfri" ved at tilsidesætte departementschefen Uffe Toudal Pedersens og afdelingschef Line Skytte Mørk Hansens forklaringer og ved at undlade at lægge vægt på den del af Lene Vejrum's forklaring, der taler imod Kommissionens resultat.

Påstand 2: Inger Støjberg blev advaret mod, at en ordning uden undtagelsesmuligheder ikke lovligt kunne gennemføres

Der er ikke uenighed om, at Inger Støjberg den 10. februar 2016 var klar over, at en "ordning" (administration af adskillelserne) uden mulighed for undtagelser ikke lovligt kunne gennemføres. Det fremgik af den mundtlige og skriftlige rådgivning, hun fik. Mest gennemarbejdet af det notat (ministernotatet af 2. februar 2016), som hun godkendte den 9. februar 2016.

Konklusion:

Der er ikke uenighed om, at Inger Støjberg var klar over, at der skulle være mulighed for undtagelser i den måde, adskillelserne skulle administreres på. Det blev bl.a. understreget for hende på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 (af chef jurist Lykke Sørensen) og på et efterfølgende møde med departementschefen. Lykke Sørensen har forklaret, at Inger Støjberg ikke modsagde hende og departementschefen har forklaret, at hun accepterede dette. Hendes accept fremgår desuden af godkendelsen den 9. februar 2016 af juristernes juridiske notat af 2. februar 2016, hvor undtagelser er nævnt som et usandsynligt, men muligt resultat af den konkrete vurdering af sagerne.

Påstand 3 og 4: Det har været IS' ønske og hensigt med praksisændringen, at alle par skulle adskilles

Det er Kommissionens vurdering af Inger Støjbergs subjektive forhold, at hun hele vejen igennem ønskede, at alle par skulle adskilles. Denne opfattelse er korrekt og bekræftet udtrykkeligt af Inger Støjberg i Kommissionen. Dog med den præcisering, at der er tale om et politisk ønske. Kommissionen udtaler sig tilsvarende om Inger Støjbergs hensigt med praksisændringen.

Af beretningens sammenfatning fremgår bl.a. (min fremhævning): "at det med en høj grad af sikkerhed kan lægges til grund, at Inger Støjbergs hensigt med praksisændringen den 10. februar 2016 var, at der skulle ske undtagelsesfri adskillelse af parrene". Det centrale i udsagnet er vurderingen af Inger Støjbergs hensigt. I sit udkast til beretning (som jeg modtog medio november 2020) stod en anden tekst (min fremhævning): "at det med en høj grad af sikkerhed kan lægges til grund, at Inger Støjbergs hensigt med instruksen den 10. februar 2016 var, at der skulle ske undtagelsesfri adskillelse af parrene".

Jeg gjorde i mit indlæg⁷ gældende, at kommissionen herved i udkastet gjorde sig skyldig i en væsentlig, selvmodsigende fejlslutning fordi Inger Støjberg ikke kan have haft en "hensigt" med en instruks, som hun ikke har givet. I den endelige udgave af beretningen blev ordet "instruks" da også udskiftet med "praksisændring".

Kommissionen anerkender derved, at det ikke var Inger Støjberg, men hendes embedsfolk, der havde givet instruksen.

Kommissionen er selv inde på, at det reelt ikke er muligt med sikkerhed at vurdere en persons "hensigt". Ikke desto mindre konkluderer den, at Inger Støjbergs "hensigt" med praksisændringen var, at alle par skulle adskilles. Men selv hvis denne spekulative konklusion lægges til grund, kan det ikke deraf udledes, at denne "hensigt" skulle effektueres "uanset hvad", altså også, hvis det indebar et lovbrud.

I hvert fald bekræfter Inger Støjbergs reaktion på de første (5) konkrete sager, der blev forelagt hende mellem den 3.-8. marts 2016, at hun ikke på det tidspunkt effektuerede den hensigt, *hun måtte have haft* med praksisændringen/pressemeddelelsen den 10. februar 2016, men respekterede juristernes endelige vurdering.

Konklusion:

Der er ikke uenighed om, at det var Inger Støjbergs udtrykkeligt politiske ønske - og hensigten - med praksisændringen vedrørende adskillelse af asylpar, hvor den ene var mindreårig, at alle blev adskilt. Men det er ikke det samme som at der var tale om et ønske eller en hensigt om at bryde loven, hvis denne var til hinder for at gennemføre det politiske ønske og hensigten med den praksisændring, hun iværksatte den 10. februar 2010, da pressemeddelelsen blev udsendt blev "undtagelser" af departementets jurister betragtet mere som en teoretisk end som en reel mulighed. Hun fik ved flere lejligheder mulighed for at vise, at hendes hensigt ikke omfattede lovbrud. Første gang allerede omkring den 3. marts 2016, da hun fik forelagt 5 konkrete sager. Hun udfordrede, men respekterede juristernes vurdering. Der skete ikke adskillelse af disse par (bortset fra i et tilfælde efter den mindreåriges ønske).

¹ Bind 7, Bilag 1C, pkt. 2 på side 19ff.

Påstand 5: Det må have stået IS klart, at der var en nærliggende risiko for, at der ville blive administreret i overensstemmelse med pressemeddelelsen (med en undtagelsesfri adskillelse af alle par undtagelser)

Inger Støjberg deltog umiddelbart forud for udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 i et koncerndirektionsmøde. Også departementets chefjurist, Lykke Sørensen deltog i dette møde. Hun havde da netop haft møde med Justitsministeriet og drøftet de juridiske rammer for adskillelsen af asylpar. På koncerndirektionsmødet oplyste Lykke Sørensen om den juridiske ramme og forklarede bl.a. (Bind 7, afhøringsprotokollens side 53 [søgeside 209]):

"Adspurgt, om der var en ubehagelig stemning, forklarede hun, at det er sjældent, at man skal sige til en minister, at "det er ligegyldigt, hvad du siger, for danske myndigheder skal overholde danske regler - også vores internationale forpligtelser." Dette blev lige som den afsluttende sætning. Hun er ikke sikker på, om ministeren sagde noget. Det tror hun ikke var tilfældet, men ministeren var utilfreds med det. Hun hørte ikke ministeren sige tydeligt på koncerndirektionsmødet, at loven skulle overholdes, men hun har heller ikke hørt ministeren sige det modsatte."

"De nåede ikke frem til noget resultat på mødet. Det var en redegørelse for, hvad der gælder. Henrik Grunnet [udlændingestyrelsens direktør og styrelsens eneste repræsentant på mødet] nikkede og havde tydeligvis forstået budskabet Det var sådan, hun opfattede hans kropssprog. Hun husker ikke andre reaktioner. Det har der nok ikke været."

Uffe Toudal Pedersen forklarede om sin opfattelse af Inger Støjbergs indstilling på koncerndirektionsmødet bl.a. følgende (Bind 7, afhøringsprotokollens side 83 [søgeside 239]):

"De var ikke nede i detaljer på den måde. Det var den politiske signalgivning, ministeren var optaget af på dette tidspunkt."

I forlængelse af koncerndirektionsmødet mødtes Inger Støjberg med departementschef Uffe Toudal Pedersen og særlig rådgiver Mark Thorsen. Temaet for mødet var primært udsendelsen af pressemeddelelsen om adskillelse af asylpar. Inger Støjberg og departementschefen var ikke enige om formuleringen af pressemeddelelsen, idet Uffe Toudal ønskede indføjet en bemærkning om, at adskillelsen ville være hovedreglen, men at der kunne være undtagelser, men Inger Støjberg forklarede i kommissionen, at omtalen af undtagelser ville "mudre" budskabet og at hun med pressemeddelelsen ønskede at sende et klart signal.

Uffe Toudal Pedersen forklarede i kommissionen (Bind 7, afhøringsprotokollens side 83 [søgeside 239]) bl.a.:

"Efter koncerndirektionsmødet mødtes han med ministeren og Mark Thorsen på ministerens kontor. De skulle have gjort pressemeddelelsen færdig. Ministeren var synligt irriteret over ikke at kunne få sendt pressemeddelelsen ud. Han sagde til hende, at de havde gjort opmærksom på

behovet for undtagelserne, og at det ville være et lovbrud ikke at administrere ordningen med undtagelser. Det er han sikker på, at han har sagt. Det var i forhold til ordningen. I relation til pressemeddelelsen endte han med at acceptere, at de ikke nævnte undtagelserne. Han sagde samtidig til ministeren, at hun skulle vide, at de ikke ville administrere ulovligt, hvorfor de ville administrere med undtagelser, uanset hvad der blev meldt ud i pressemeddelelsen. Ministerens reaktion på det var "nå, ja" eller et eller andet på den måde. Ministeren sagde ikke, at det var i orden, men hun registrerede, at det var det, han sagde. Stemningen var ikke til at diskutere, hvad der skulle meldes ud internt. De diskuterede pressemeddelelsen. De diskuterede pressemeddelelsen, fordi ministeren var meget interesseret i at få denne ud og få givet et signal. Som han tolkede det, var ministeren irriteret over, at hun sad med et vrantent embedsværk, som blokerede for, at hun kunne komme ud med et centralt politisk budskab på et for hende helt centralt politisk område. Han sagde ok til at sende pressemeddelelsen ud, fordi han var departementschef, og han så det som sin opgave at få "maskinen" til at fungere. De skulle videre. Han syntes ikke, at de kunne holde til at sidde i hver deres ringhjørne og skændes med deres minister. Hans holdning var, at det var rigtigst at nævne undtagelserne i pressemeddelelsen, fordi det i forhold til ordningen ville være ulovligt ikke at administrere med undtagelser. Han accepterede pressemeddelelsen i den form, den blev udsendt, men sagde, at ved siden af den var der en sag eller en praksis, der gjorde, at de ville administrere på en anden måde. Det sagde han, 083 12 fordi han vidste, at der ville komme undtagelser. Det han tænkte, var, at det var Inger Støjberg, der var minister, og det var hendes politiske budskab, men hun skulle vide, at de ville administrere på den måde, som de havde fortalt. De fik så adskilt det politiske budskab fra den administrative praksis. Det sagde han til hende. Han vendte det ikke med andre i huset, da han sagde ok til at sende pressemeddelelsen ud i denne form"

Mødets øvrige deltagere, Inger Støjberg og Mark Thorsen har i alt væsentligt forklaret i overensstemmelse hermed.

Efter den 10. februar 2016 gik Styrelsen i gang med at forberede og gennemføre adskillelse af asylpar. Med hensyn til Styrelsens og departementets egne opfattelser af, hvorvidt man administrerede lovligt, henvises til bemærkningerne og citaterne under "Påstand 6". Det fremgår heraf, at både Styrelsen og departementet havde den opfattelse, at man administrerede lovligt og inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Dette uanset vurderingen af den juridiske ramme for adskillelse af asylpar flyttede sig i perioden fra pressemeddelelsens udsendelse og frem. Bl.a. som følge af Ombudsmandens involvering i sagen (hvor man blev opmærksom på forvaltningsretlige regler om partshøring, som man ikke tidligere havde vurderet skulle finde anvendelse).

Den 3. marts 2016, 3 uger efter udsendelsen af pressemeddelelsen, forelagde Styrelsen 5 konkrete sager om asylpar for departementet, hvor Styrelsen ikke umiddelbart fandt, at det ville være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser at adskille. Det var 5 ud af de på dette tidspunkt ca. 30 identificerede asylpar.

Sagerne blev forelagt Inger Støjberg, der udfordrede Styrelsens indstilling om ikke at adskille disse par. Hun tilkendegav herved på ny sit ønske om at give alle mindreårige et "pusterum" ved at adskille dem fra deres voksne mænd. Det fremgår af beretningen, at departementets vurdering på et tidspunkt i forløbet marts- april 2016 var, at 3 af parrene lovligt ville kunne adskilles.

Kontorchef i departementet, Jesper Gori, forklarede om Inger Støjbergs rolle som minister i forhold til de pågældende konkrete sager (bind 1, side 245 [søgeside 247]) bl.a.:

"Der er [...] næppe forvaltningsretlige grunde til at undlade at efterkomme ministerens eventuelle ønske om at resolve i disse konkrete sager - til gengæld er der efter min opfattelse andre, gode og saglige grunde til at fastholde, at afgørelsen i de konkrete sager alene tilkommer Udlændingestyrelsen, eventuelt efter samråd med Justitsministeriet."

Inger Støjberg ytrede ikke ifølge beretningen ønske om at træffe afgørelse i nogen af de pågældende sager, selvom den juridiske vurdering var, at hun formentlig ville have ret hertil. Sagerne blev i stedet fortsat behandlet af Styrelsen i samråd med departementet.

Beretningen indeholder i afsnit 5.5.2.-5.5.2.3. (bind 1, side 229 [søgeside 231]) en nærmere beskrivelse af sagernes behandling. Det fremgår af beretningen, at 3 af sagerne aldrig blev afgjort og at parrene dermed heller ikke blev adskilt. I en sag traf Styrelsen afgørelse om ikke at adskille. I den sidste sag ønskede den mindreårige selv adskillelse.

Det er - for så vidt angår perioden fra 10. februar til april 2016 - på denne baggrund at kommissionen vurderer, at det "må have stået Inger Støjberg klart, at der var en nærliggende risiko for, at der ville blive administreret i overensstemmelse med pressemeddelelsen" (med en undtagelsesfri adskillelse af alle par undtagelser).

Selvom det fremgår af pressemeddelelsen, at alle par skulle adskilles, også dem med børn, skete det således ikke.

Det følger af beretningen,

at de 5 sager var de første og eneste, der blev forelagt Inger Støjberg, at Styrelsen havde vurderet,

at det ikke ville være lovligt at adskille disse asylpar, at departementet havde vurderet,

at 3 af asylparrene formentlig lovligt ville kunne adskilles,

at resultatet blev, at Inger Støjberg ikke traf afgørelse i nogen af sagerne,

at Inger Støjberg ikke i nogen af sagerne modsatte sig Styrelsens juridiske vurdering af,

at der ikke skulle ske adskillelse og

at ingen af de 5 sager endte med en afgørelse om adskillelse

Den "risiko" for, at der ville blive administreret "uden undtagelser", blev således ikke aktualiseret. Det stod klart allerede i dagene 3. marts 2016, da de 5 sager blev forelagt departementet. Ifølge mailen af 15. februar 2016 (jf. under "Påstand 1") var Styrelsen *senest den 12. februar 2016* (hvilket ifølge beretningen er for adskillelsen af det første asylpar) bevidst om, at sager, som de var i tvivl om kunne og skulle forelægges til juridisk vurdering i departementet og at alle par således ikke nødvendigvis skulle adskilles.

Konklusion:

Det kan ikke på det foreliggende grundlag "utvivlsomt" lægges til grund, at det må have stået Inger Støiberq klart, at der har været en "nærliggende risiko for" at der ville blive administreret uden undtagelser. Hun havde den 9. februar 2016 accepteret juristernes notat om de retlige rammer for administrationen (med mulighed for undtagelser, selvom de i notatet blev beskrevet som nærmest teoretiske). Hun havde under møder med chefjuristen og departementschefen fået klart at vide, at der ville kunne blive tale om undtagelser, uden at modsige dem, Hun havde fået forelagt 5 konkrete sager, hvor juristerne ikke mente, at det ville være lovligt at adskille. Hun accepterede, at de ikke blev adskilt og undlod at benytte sig af den mulighed hun havde for selv at afgøre sagerne.

Påstand 6: Den efterfølgende ulovlige administration af adskillelserne var en følge af den undtagelsesfrie instruks

Embedsfolkene i både departement og Styrelse har forklaret som deres opfattelse, at der blev administreret lovligt:

Departementet ud fra en opfattelse af, at der selvfølgelig altid skal administreres lovligt og at der ikke er givet en anden instruks til styrelsen; Styrelsen ud fra en opfattelse af, at man ikke havde modtaget nogen klar instruks og at man derfor med udgangspunkt i departementets overordnede tilkendegivelser måtte vurdere sagerne konkret ud fra de oplysninger, man havde og i forhold til loven og internationale forpligtelser.

Begge har forklaret, at sagerne blev vurderet individuelt, men at man fejlagtigt, indtil Ombudsmanden gik ind i sagen 3-4 uger senere, ikke fik partshørt parrene fordi man fejlagtigt opfattede adskillelserne som 'faktisk forvaltningsvirksomhed', ikke som 'afgørelsesvirksomhed'.

Styrelsens og departementets juridiske vurdering var, at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering og at det herefter ikke stred mod konventionerne at adskille alle par uden børn eller par uden 'særlige forhold' (ca. 27 ud af 32 par) og at der skulle gøres undtagelse i de sager, hvor parrene havde børn, især hvis der herudover forelå andre 'særlige forhold' (f.eks. særlig sårbarhed); det drejede sig konkret om 5 par.

Ditte Dankert (Styrelsen) har bl.a. i bind 7, side 1424 forklaret:

"De samtaler, som de havde i Udlændingestyrelsen, mandede ud i, at det efter deres opfattelse ikke kunne være rigtigt, at man kunne adskille par uden at vurdere sagerne. Deres opfattelse af ordningen var, at departementet måtte have vurderet, at en adskillelse af parrene ville være proportional, idet der forelå legitime hensyn til at undgå risikoen for tvang. På den anden side stod, at der som udgangspunkt var tale om et byrdefuldt indgreb. De talte om, at de måtte se på, om der var sager, hvor intensiteten af indgrebet førte til, at en adskillelse ikke ville være proportional. De brugte ikke disse ord, men de talte om, at de allerede havde fået oplysninger om sager, hvor en adskillelse ville være meget byrdefuld. Konklusionen var, at man måtte gennemgå sagerne for at belyse, om der forelå helt særlige omstændigheder."

Samme Ditte Dankert har i bind 7, side 1438 - foreholdt en forklaring fra kollegaen Adam Abdel Khalik - forklaret:

"Adam Abdel Khalik er meget dygtig, og hun lyttede meget til ham, men hun var ikke enig med ham. Hun var også nødt til at holde fast i, at departementet efter at have rådført sig med Justitsministeriet havde tilkendegivet at ordningen var lovlig. Departementets opfattelse var, at udlændingelovens § 42 a, stk. 7. udgjorde en tilstrækkelig hjemmel til ordningen, idet forarbejderne ikke indeholdt en udtømmende opremsning af de hensyn, der kunne varetages. Det var Jesper Gori [kontorchef i departementet] og Lykke Sørensen [chefjurist i departementet],

som hun havde dialogen med herom. Lene Vejrum og hun opfattede det således, at hver en sten i ordningen var blevet vendt."

Kommissionen har foretaget sin egen vurdering af administrationen. Samlet set vurderer kommissionen administrationen som "klart ulovlig". Den redegør ikke nærmere for, hvilken konkret indflydelse selve instruksens indhold (at instruksen var, at der skulle ske undtagelsesfri adskillelse af alle par) har haft på, at der blev administreret "klart ulovligt" (hvorfor den mener, at den ulovlige administration - herunder det manglende hjemmelsgrundlag i udlændingelovens § 42a, stk. 7, den manglende partshøring m.v. og mangelfuld individuel vurdering i forhold til konventionerne - var en 'følge' af selve instruksen).

Konklusion:

Ifølge Kommissionen blev der af departementet givet en instruks til Udlændingestyrelsen, svarende til indholdet af pressemeddelelsen: at alle asylpar med mindreårige skulle adskilles. Den "ulovlige administration" er ifølge Kommissionen først og fremmest en følge af, at udlændingelovens § 42a, stk. 7 slet ikke gav hjemmel til at adskille nogen par med den begrundelse, at man politisk ikke ønsker, at mindreårige skal bo sammen med deres voksne mænd på danske asylcentre. Uanset om den instruks, der blev givet af departementet til Styrelsen havde, var undtagelsesfri eller ej, så hviler den på den forudsætning, at der er hjemmel i § 42a, stk. 7 til at adskille asylpar af denne grund. Det har følgelig - ud fra Kommissionens egen fortolkning af §42a, stk. 7 - ikke været instruksens "undtagelsesfrie karakter", der har gjort administrationen ulovlig, men selve det at der overhovedet skete adskillelse med den nævnte begrundelse. Eller: Havde pressemeddelelsen, der ifølge Kommissionen blev til instruks, indeholdt undtagelsesmuligheder, sådan som embedsværket havde lagt op til, ville den stadig - som instruks betragtet - have været ulovlig og den ville stadig have ført til en "ulovlig administration". Det er på den baggrund vanskeligt at følge Kommissionen i et synspunkt om, at det var instruksens karakter af "undtagelsesfri", der førte til "ulovlig administration".

oo0oo

Hellerup, den 4. januar 2021

Advokat Nicolai Mallet