

INSTRUKSKOMMISSIONENS Beretning

Kapitel 8.6-8.11

2020



Undersøgelseskommissionen i sagen om instruksen om
adskillelse ved indkvartering i asylsystemet

INSTRUKSKOMMISSIONEN

Undersøgelseskommissionen i sagen om instruksen
om adskillelse ved indkvartering i asylsystemet

FORMAND: Landsdommer Peter Mørk Thomsen

ØVRIGE MEDLEMMER: Advokat, ph.d. Torkil Høg
og lektor, ph.d. Louise Halleskov

INSTRUKSKOMMISSIONENS

Beretning

Bind 3

INDHOLD

Bind 1

Kapitel 1-7 1

Bind 2

Kapitel 8.1-8.5

Hændelsesforløbet 841

Bind 3

Kapitel 8.6-8.11

Hændelsesforløbet 1623

8.6. Perioden fra den 1. april 2016 til den 1. juni 2016 1623

8.6.1. Tanja Franck tiltræder som direktør i
Udlændingestyrelsen 1623

8.6.2. Udlændingestyrelsens sagsbehandling
vedrørende parrene AD og S 1628

8.6.3. Intern drøftelse i Udlændinge-, Integrations- og
Boligministeriet om karakteren af instruksen 1629

8.6.4. Opfølgning på adskillelserne 1631

8.6.5. Overvejelser i Udlændinge-, Integrations- og
Boligministeriet samt Udlændingestyrelsen om
begrebet "afgørelse" i forvaltningslovens forstand 1631

8.6.6. Henvendelse fra en norsk journalist 1655

8.6.7. Inger Støjbergs besvarelse af henvendelsen fra
Institut for Menneskerettigheder 1656

8.6.8. Forespørgselsdebat den 3. maj 2016 1663

8.6.9. Udlændingestyrelsens udtalelse til
Folketingets Ombudsmand 1667

8.6.10. Udlændingestyrelsens udkast til retningslinjer
til indkvarteringsoperatørerne 1701

8.6.11. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets
udtalelse af 4. maj 2016 til Folketingets
Ombudsmand 1709

1617

8.6.12.	Spørgsmål nr. 513 til udlændinge-, integrations- og boligministeren	1732
8.6.13.	Ombudsmanden afslutter klagesagen og indleder egen undersøgelse	1734
8.6.13.1.	Reaktioner i Udlændingestyrelsen på ombudsmandens udtalelse	1744
8.6.14.	Udlændingestyrelsens sagsbehandling i forbindelse med adskillelse af par P den 13. maj 2016	1746
8.6.15.	Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udkast til vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser	1747
8.6.16.	Intern mail i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om fremgangsmåden ved adskillelse mv.	1768
8.6.17.	Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets svar på ombudsmandens supplerende høring	1769
8.7.	Perioden fra den 1. juni 2016 til den 31. juli 2016	1778
8.7.1.	Genoptagelse af sagerne	1778
8.7.1.1.	Drøftelser om formen for høring af parrene og ordningens lovlighed	1778
8.7.1.2.	Udlændingestyrelsens retningslinjer for indkvartering af par, hvor den ene er mindreårig	1805
8.7.1.3.	Departementets overvejelser om genoptagelsessagerne	1812
8.7.1.4.	Møde mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen	1818
8.7.1.5.	Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet informeres om status på genoptagelsessagerne	1825
8.7.1.6.	Øvrige oplysninger om sagernes genoptagelse	1826
8.7.2.	Udlændingestyrelsens sagsbehandling i forbindelse med adskillelse af parret AG	1838
8.7.3.	Artikel i Metroxpress	1838
8.7.4.	Samråd den 23. juni 2016	1840
8.7.4.1.	Talepapir til brug for samrådet	1840

8.7.4.2.	Andre oplysninger til brug for samrådet	1850
8.7.4.3.	Q&A til brug for samrådet	1851
8.7.4.4.	Sagsfremstilling til brug for samrådet	1875
8.7.4.5.	Lukket samråd den 23. juni 2016	1878
8.7.5.	Ombudsmandens anmodning om yderligere materiale og oplysninger fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen	1879
8.7.6.	Dialog mellem Justitsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om Justitsministeriets rådgivning	1881
8.7.7.	Udlændingestyrelsens svar til Folketingets Ombudsmand	1899
8.7.8.	Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets svar til Folketingets Ombudsmand	1901
8.7.9.	Udlændingestyrelsens sagsbehandling i forbindelse med adskillelse af et nyindrejst par AH	1917
8.8.	Perioden fra den 1. august 2016 til den 30. september 2016	1919
8.8.1.	Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets oplysning om status i de fem sager, hvor Udlændingestyrelsen ikke adskilte parrene	1919
8.8.2.	Folketingets Ombudsmands anmodninger af 15. august 2016 til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samt Udlændingestyrelsen om bl.a. yderligere materiale	1919
8.8.3.	Udlændingestyrelsens sagsbehandling i forbindelse med par N	1925
8.8.4.	Spørgsmål til udlændinge-, integrations- og boligministeren	1926
8.8.4.1.	Spørgsmål nr. 770	1926
8.8.4.2.	Spørgsmål nr. 759-768	1928
8.8.4.3.	Spørgsmål nr. 771	1936
8.8.5.	Udlændingestyrelsens notits om "genoptagelse af BB-sager"	1940
8.8.6.	Udlændingestyrelsens beredskab til brug for pressehenvendelser	1950
8.9.	Perioden fra den 1. oktober 2016 til den 31. december 2016	1953

8.9.1.	Spørgsmål til udlændinge-, integrations- og boligministeren	1953
8.9.1.1.	Spørgsmål nr. 1007	1953
8.9.2.	Møde den 13. oktober 2016 mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen	1955
8.9.3.	Folketingets Ombudsmands anmodning til Udlændingestyrelsen om faktuelle oplysninger om de berørte asylpar	1963
8.9.4.	Spørgsmål nr. S 84 og 85 til udlændinge-, integrations- og boligministeren	1964
8.9.4.1.	Talepapirer til brug for besvarelsen	1964
8.9.4.2.	Q&A til brug for besvarelsen	1968
8.9.4.3.	Debatten i Folketinget	1980
8.9.5.	Møde mellem Statsministeriet og Folketingets Ombudsmand	1986
8.9.6.	Spørgsmål til udlændinge-, integrations- og boligministeren	1990
8.9.6.1.	Spørgsmål nr. 1005	1990
8.9.6.2.	Spørgsmål nr. 1	1991
8.9.6.3.	Spørgsmål nr. 1008	1994
8.9.6.4.	Spørgsmål nr. 1006	1998
8.9.6.5.	Spørgsmål nr. 1012	1999
8.9.6.6.	Spørgsmål nr. 2	2002
8.9.7.	Udlændingestyrelsens sagsbehandling i perioden	2003
8.9.8.	Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets svar til Folketingets Ombudsmand	2004
8.9.9.	Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets sagsfremstilling vedrørende udkast til vejledning til Udlændingestyrelsen	2010
8.9.10.	Udlændinge- og Integrationsministeriets notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser	2015
8.9.11.	Statsministeren orienteres om sagen	2050
8.9.12.	Møde mellem Statsministeriet og Folketingets Ombudsmand	2052
8.10.	Perioden fra den 1. januar 2017 til den 30. april 2017	2056
8.10.1.	Forespørgselsdebat om regeringens værdipolitik mv	2056

8.10.2.	Oplysninger fra ordførermøde	2059
8.10.3.	Folketingets Ombudsmands udkast til redegørelse	2061
8.10.3.1.	Reaktioner på udkastet i Udlændinge- og Integrationsministeriet	2072
8.10.3.2.	Reaktioner på udkastet i Udlændingestyrelsen	2078
8.10.3.3.	Reaktioner på udkastet i Statsministeriet	2088
8.10.4.	Beslutningsforslag nr. B 38 fremsat af Dansk Folkeparti	2096
8.10.4.1.	Talepapir til brug for behandlingen af beslutningsforslaget	2096
8.10.4.2.	Q&A til brug for behandlingen af beslutningsforslaget	2100
8.10.4.3.	1. behandling af beslutningsforslaget	2116
8.10.4.4.	Spørgetime for statsministeren, udvalgsbetænkning og 2. behandling af beslutningsforslaget	2120
8.10.5.	Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren	2121
8.10.5.1.	Spørgsmål nr. 464	2122
8.10.5.2.	Spørgsmål nr. 499-501	2123
8.10.5.3.	Spørgsmål nr. 602	2126
8.10.5.4.	Spørgsmål nr. 615	2128
8.10.6.	Folketingets Ombudsmands endelige redegørelse af 23. marts 2017	2128
8.11.	Perioden fra den 1. maj 2017 til den 30. juni 2017	2132
8.11.1.	Udlændinge- og Integrationsministeriets brev af 2. maj 2017 til Folketingets Ombudsmand	2132
8.11.2.	Opslag på Inger Støjbergs Facebook profil	2136
8.11.3.	Interviews med Inger Støjberg	2137
8.11.3.1.	Artikel i Politiken den 21. maj 2017	2137
8.11.3.2.	Artikel på DR Nyheder den 21. maj 2017	2145
8.11.3.3.	Artikler i Politiken den 22. maj 2017	2152
8.11.4.	Reaktioner i Udlændingestyrelsen på den mail om embedsmænds advarsel, der var kommet frem i artiklerne	2153
8.11.5.	Reaktioner i Statsministeriet på interviews med Inger Støjberg	2156
8.11.6.	Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren	2166

8.11.6.1.	Spørgsmål nr. 769-773	2166
8.11.6.2.	Spørgsmål nr. 776	2168
8.11.6.3.	Spørgsmål nr. 778-783	2169
8.11.6.4.	Spørgsmål nr. 792	2173
8.11.7.	Beredskab om tidspunktet for Justitsministeriets involvering i sagen	2174
8.11.8.	Samråd den 1. juni 2017 vedrørende samrådsspørgsmål AT og AU	2175
8.11.8.1.	Uffe Toudal Pedersens opsummering af svarene på spørgsmål AT og AU	2175
8.11.8.2.	Talepapir til brug for besvarelsen af spørgsmål AT og AU	2177
8.11.8.3.	Q&A til brug for besvarelsen af spørgsmål AT og AU	2196
8.11.8.4.	Møde med Statsministeriet den 31. maj 2017	2238
8.11.8.5.	Samrådet den 1. juni 2017	2238
8.11.8.6.	Reaktioner på samrådet fra medarbejdere i Udlændingestyrelsen	2327
8.11.8.7.	Reaktioner på samrådet i Statsministeriet	2331
8.11.9.	Folketingets Ombudsmand afslutter sagen	2334
Bind 4		
Kapitel 8.11-8.15		
Hændelsesforløbet		2343
Bind 5		
Kapitel 9		
Udlændingestyrelsens sagsbehandling		3043
Bind 6		
Kommissionens vurderinger vedrørende de enkelte embedsmænd (udkommer forventeligt i foråret/sommeren 2021)		
Bind 7 (digitalt)		
Bilag		

8.6. Perioden fra den 1. april 2016 til den 1. juni 2016

8.6.1. Tanja Franck tiltræder som direktør i Udlændingestyrelsen

Tanja Franck tiltrådte som ny direktør for Udlændingestyrelsen den 1. april 2016. I forbindelse med sin tiltræden modtog Tanja Franck forskelligt materiale, herunder materiale om ”de fem sager”, som skulle drøftes på et møde den 5. april 2016. Ved Lene Linnea Vejrum's fremsendelse af materialet den 4. april 2016 fremgik det, at Udlændingestyrelsen havde modtaget en ”foreløbig og uformel første tilbagemelding fra departementet om sagerne.”

Tanja Franck har herom forklaret¹, at hun er ret sikker på, at det var i februar 2016, at det blev afklaret, at hun skulle tiltræde som direktør i Udlændingestyrelsen. Hun er næsten helt sikker på, at der inden marts måned 2016 var indgået en ansættelsesaftale med styrelsen. Før hun tiltrådte som direktør i Udlændingestyrelsen i april 2016, havde hun bedt om at få noget baggrundsmateriale, så hun kunne læse op på de vigtigste spørgsmål. En uge eller ti dage inden hun begyndte, fik hun derfor nogle forskellige ting, herunder bl.a. et organisationsdiagram og oplysninger om de sager, der ”rørte på sig”. Hun kan ikke huske, hvad der var i den mappe med oplysninger, hun modtog. Hun kan dog se af en mail fra vicedirektør Anni Fode i denne sag, at hun har talt med Anni Fode, som i denne forbindelse skulle have nævnt, at Folketingets Ombudsmand var gået ind i sagen. Hun kan ikke huske, hvad der helt præcis blev sagt under samtalen med Anni Fode. Hun tror, at hovedårsagen til, at Anni Fode ringede til hende, var at fortælle, at der var ti medarbejdere, der skulle udstationeres til Grækenland. Anni Fode skrev i mailen, at brevet fra Institut for Menneskerettigheder også lå i ”pakken”. Derfor har der været noget materiale om sagen i den mappe, hun fik, inden hun tiltrådte, men hun kan ikke huske præcis, hvad det var. Hun kan ikke huske, om hun læste brevet af 22. marts 2016 fra Institut for Menneskerettigheder til Inger Støjberg, men hendes bedste bud er, at hun læste alt det materiale, styrelsen gav hende. Adspurgt om instituttets konklusion, hvorefter der skulle foretages en konkret proportionalitetsvurdering og gennemføres partshøring, inden der blev truffet beslutning om at adskille et par, forklarede hun, at hun fra sit tidligere arbejde med beredskabet i Statsministeriet allerede vidste, at der skulle foretages en konkret vurdering. Da hun begyndte i styrelsen, vidste hun således, at der

1 Afhøringsekstrakten, side 354 ff.

ville skulle drøftes et spørgsmål herom. Da hun tiltrådte den 1. april 2016, fortalte Anni Fode eller Lene Linnea Vejrum, at de gerne ville vende fem konkrete sager med hende for at høre, om hun var enig i, at de fem par ikke skulle adskilles. Hun fik materiale om de fem par med hjem om mandagen og læste det samme aften. Næste dag havde de et møde, hvor Lene Linnea Vejrum og Anni Fode med sikkerhed deltog. Hun vil tro, at også Ditte Kruse Dankert og Jens Vikner samt et par øvrige medarbejdere deltog. De var mange til mødet, og det var et langt møde, hvor hun stillede mange spørgsmål. Da mødet var slut, sagde hun, at hun ville tænke over det til dagen efter, hvor hun meddelte, at hun var enig i deres vurdering. Hun kan ikke huske, om det var Lene Linnea Vejrum, Anni Fode eller dem begge, hun sagde det til. De talte sagerne igennem på mødet, men hun kan ikke huske, hvilke problemstillinger i forhold til menneskerettighederne de drøftede. De øvrige deltagere fortalte, hvad de havde lagt vægt på, og hun spurgte ind til det. Hun er ikke ekspert i menneskerettigheder, men hun er god til at stille spørgsmål i forhold til, om tingene hænger sammen, og om det er stringent. Medarbejderne ønskede hendes holdning til deres vurderinger. De brugte lang tid på at gennemgå sagerne – i hvert fald 2 ½ time, men hun kan ikke sige præcist, hvilke problemstillinger de drøftede. Adspurg, om hun kan huske, hvad formålet med at adskille parrene var, har hun forklaret, at det stod hende rimelig klart, at formålet i første omgang var, at ministeren havde sagt, at hun ønskede, at parrene skulle adskilles. Ministeren kan – ligesom Folketinget – bestemme, at ”nu skal verden være på en anden måde”, og i dette tilfælde havde ministeren bestemt dét. Det handlede således om, at ministeren ville have en ny praksis, hvor udgangspunktet blev vendt om, således at parrene som udgangspunkt skulle adskilles – selvom ministeren gerne ville have, at alle par skulle skilles ad. Hun tror ikke, de drøftede, hvad formålet var, fordi det gav sig selv. Man skal gøre, hvad ministeren beder om, så længe det er lovligt. Foreholdt, at det efter de menneskeretlige forpligtelser og forvaltningsretten kræves, at der er et sagligt eller lovligt formål, og at et spørgsmål i sagen er, om der i de konkrete sager forelå tvang, har hun forklaret, at hun tror, at det ”ligesom svævede over det hele”. Hun havde forstået, at det, ministeren var meget bekymret over, var, at unge piger var blevet gift med lidt eller noget ældre mænd mod deres egen vilje. Det var derfor, at ministeren sagde, at så længe pigerne var i ministerens varetægt – altså indkvarteret på et asylcenter – ville ministeren sikre, at det ikke skete. Hun tror ikke, dette formål fyldte meget på mødet, fordi det stod ret klart. Spørgsmålet var: ”Når nu der var den ”hat”, hvad skulle de så gøre nede under den hat.” Adspurg, om de på mødet drøf-

tede, om der var nogle indikationer på tvang i sagerne, har hun forklaret, at som hun husker det, talte de mest om andre ting. F.eks. var der i nogle af sagerne dyb bekymring for barnets tarv, hvis man adskilte parrene. Hun mener, at formålet med at undgå tvang "lå hen over". Man opnåede formålet – at undgå tvang – ved at adskille parrene i en periode. Hun kan ikke huske, om hun havde fået et notat fra Røde Kors med hjem, eller om de drøftede det på mødet. Hun fik den opfattelse – og den opfattelse har hun også i dag – at styrelsen havde været alle sagerne igennem og forholdt sig til dem. De havde udvalgt de fem sager, fordi der i disse sager formentlig var forhold, der medførte, at det ville være i strid med menneskerettighederne at adskille parrene. Det var hendes opfattelse, at styrelsen – allerede inden hun begyndte – havde besluttet at gennemgå alle sagerne. Styrelsen havde forstået det sådan, at de var blevet bedt om at adskille alle par, og det havde ikke været nogen nem beslutning ikke at gøre det, som departementet havde bedt dem om. Hun opfattede det sådan, at det var i den kontekst, medarbejderne forelagde sagerne for hende. De ville være sikre på, at hun ikke efterfølgende sagde: "Hov, hvorfor har I gjort det? Det skulle I have gjort på en anden måde." Hun vil tro, at både Lene Linnea Vejrum og Anni Fode sagde til hende, at styrelsen havde fået at vide, at de skulle adskille alle par. Hvordan de præcis sagde det, kan hun ikke huske, men det var helt tydeligt, også fordi de ville have hendes vurdering af de konkrete sager. Da hun tiltrådte som ny direktør, mødte hun nogle mennesker, som var forholdsvis påvirkede af situationen. Hvornår hun første gang blev introduceret til problematikken omkring, at de skulle adskille alle par, kan hun ikke huske. Hun talte ikke med Lykke Sørensen om problemstillingen igen. Da hun begyndte i styrelsen, tænkte hun på situationen i lyset af, hvor hun var, og de drøftede de konkrete sager. Hun var enig i styrelsens vurdering af de fem sager, og hun vurderede, at styrelsen havde gjort det, de skulle, ved at stoppe op og overveje situationen samt at undlade at adskille de fem par. Foreholdt brev af 3. marts 2016 fra Røde Kors til Udlændinge-, Integrations og Boligministeriet, hvori Røde Kors anmodede ministeriet om at dispensere i sager, hvor parret havde børn, ligesom Røde Kors anførte blandt andet, at der både var stærke "humanitære og socialfaglige argumenter" for at høre parrene forud for adskillelsen, har hun forklaret, at hun ikke tog kontakt til Røde Kors med henblik på at besvare denne henvendelse. Der var, da hun tiltrådte, gået en måned siden henvendelsen fra Røde Kors. Styrelsen meldte i februar tydeligt ud til operatørerne, at alle par skulle skilles ad. Det skete på baggrund af instruks og den opringning, der også kom fra en afdelingschef i departementet. Derfor måtte der have været en

periode, hvor Røde Kors var af den opfattelse, at alle par skulle adskilles. På det tidspunkt, hvor hun tiltrådte, havde styrelsen dog talt med Røde Kors om mange af sagerne, ligesom de havde indhentet oplysninger om mange af parrene. Desuden var der beviseligt fem par, der ikke blev adskilt. Af disse grunde var hendes opfattelse, at situationen på dette tidspunkt var en anden. Instruksen og den opfølgende opringning kom den 10. februar 2016. Da hun tiltrådte i april, og de drøftede de konkrete sager, tror hun, de var begyndt at tale med departementet – herunder med Lykke Sørensen og Jesper Gori – om, at det godt kunne være anderledes end beskrevet i instruksen, således at der ikke skulle ske adskillelse i alle sager. Det var der også en mail om fra den 18. marts 2016. Det var derfor ikke sådan, at der ikke på dette tidspunkt var nogen kommunikation med departementet om, at der skulle gøres undtagelser. Hun kunne dog mærke på medarbejderne i styrelsen, at de havde fået at vide, at de skulle gøre noget andet end det, de rent faktisk gjorde. Det sidder dybt i folk, at når ministeren siger, man skal gøre noget, så skal man prøve at gøre det. Hun tror, at departementet havde hørt om de fem sager, før hun selv hørte om dem. Parrene var ikke blevet adskilt, og der skete ikke noget i sagerne, efter at de havde besluttet ikke at adskille dem. Disse par blev boende, hvor de boede. Der blev ikke truffet egentlige afgørelser på dette tidspunkt, da adskillelserne blev behandlet som faktisk forvaltningsvirksomhed. Hun tør ikke sige, om departementet var blevet orienteret om den manglende adskillelse i de fem sager efter den procedure, der er beskrevet i mailen af 18. marts 2016 kl. 18.00 fra Jesper Gori til Ditte Kruse Dankert. Hun ved ikke, om departementschefen blev orienteret, men departementet var klar over, at der ikke var sket adskillelse i de fem sager. Foreholdt Jesper Goris forklaring om, at han efter mailen af 18. marts 2016 fik forelagt fem sager, hvorefter han sagde til styrelsen, at de selv måtte finde ud af, hvad der skulle ske i sagerne, og at departementet ikke efterfølgende blev orienteret om, hvad der skete i sagerne, har hun forklaret, at hun ikke ved, om departementet blev orienteret om den manglende adskillelse, men det vil hun tro. Hun husker det ikke sådan, at departementet ikke blev orienteret, men hvis Jesper Gori har oplyst, at der ikke kom nogen orientering efter den procedure, der var anvist i hans mail, så tror hun på det. Foreholdt oplysninger om de par, hvis sager om adskillelse blev forelagt for ministeriet (parrene A, D, G, H og Q), herunder at der kun vedrørende parret G-K og G-M blev truffet afgørelse i sagen, hvilket først skete i juli 2016, og adspurgt, om der var noget problem forbundet med at meddele parrene, at de ikke skulle adskilles, eller om der i øvrigt var nogle drøftelser om, hvorvidt styrelsen skulle meddele parrene, at de ikke skulle

adskilles, har hun forklaret, at det var der ikke. Styrelsen behandlede indledningsvis adskillelserne som faktisk forvaltningsvirksomhed. Hun tror, det var derfor, at styrelsen ikke meddelte parrene, at de ikke skulle adskilles. Hun kan ikke forstå, hvis der ikke skulle være et sted, hvor de har skrevet ned, at de fem par ikke skulle skilles ad, men der var i hvert fald i den bunke af papirer, hun fik, nogle, der havde forholdt sig til, at de ikke skulle skilles ad. Efter hendes opfattelse var der ikke en kobling mellem departementet og det forhold, at de ikke fortalte parrene, at de ikke blev adskilt, særligt fordi det er hendes klare opfattelse, at departementet godt vidste det. Det kan godt være, at departementschefen ikke formelt blev orienteret, men hun er helt sikker på, at de i departementet godt vidste, at de fem par ikke var blevet adskilt. Ministeren hørte også om parrene. Det kan godt være, at styrelsen ikke orienterede departementet om de fem par, efter at hun tiltrådte, men hun opfattede det sådan, at styrelsen på dette tidspunkt allerede havde besluttet, at der ikke skulle ske adskillelse af de pågældende par. Beslutningen var truffet, og hun blev alene spurgt, om hun var enig. Det var ikke, fordi styrelsen ventede på, at hun skulle tiltræde beslutningen. Hendes opfattelse var derfor, at der ikke skulle ske mere i sagerne. Parrene boede sammen. Hun tænkte ikke på daværende tidspunkt, at der skulle sendes et brev til parrene om, at de ikke ville blive adskilt. Foreholdt Ronya Habos forklaring om, at meldingen fra departementet var, at der skulle ske adskillelse i fire af de sager, de havde forelagt, har hun forklaret, at hun kan huske, at hun fik at vide, at styrelsen havde drøftet sagerne med departementet, men hun kan ikke huske, at hun fik at vide, hvad departementet havde sagt. Hun kan se i materialet i denne sag, at der var en mailkorrespondance om, at departementet var enig i styrelsens vurdering i to af sagerne, men at styrelsen skulle overveje to andre sager.

Anni Fode har herom forklaret², at der blev afholdt et møde med Tanja Franck den 5. april 2016, hvor Lene Linnea Vejrum, Ditte Kruse Dankert, Kristina Rosado, Jens Vikner og hun deltog. Herudover deltog nogle medarbejdere fra Asylafdelingen, fordi der var et spørgsmål om ledsagervurderingernes betydning for adskillelserne. Hun husker ikke, om Margit Sander Rasmussen deltog. Det var et større og langvarigt møde, og de drøftede alene denne sag. De drøftede blandt andet spørgsmålet om partshøring. Tanja Franck havde forinden mødet fået udleveret noget materiale, herunder nogle konkrete sager samt henvendelsen

2 Afhøringssekstrakten, side 800-801.

fra Folketingets Ombudsmand. De drøftede de konkrete sager, samt hvorledes de skulle håndtere henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand. Hun tror, at de drøftede et udkast til svar til Folketingets Ombudsmand. Hun husker ikke, hvad der konkret blev drøftet i forhold til spørgsmålet om partshøring. Hun er sikker på, at der blev redegjort nøje for de instrukser, Udlændingestyrelsen havde fået fra departementet, herunder i forbindelse med udsendelse af pressemeddelelsen, men hun husker det ikke i detaljer. Det var primært Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, der havde håndteret sagen. Adspurgt, om hun på daværende tidspunkt var bekendt med mailen af 18. marts 2016 kl. 18.00 fra Jesper Gori til Ditte Kruse Dankert om blandt andet, at departementet skulle orienteres, hvis der under hensyn til Danmarks internationale forpligtelser ikke kunne ske adskillelse, og at orienteringen skulle stiles til departementschefen, har hun forklaret, at hun tror, hun var bekendt med den, og at den lå i det materiale, de gennemgik. Hun husker det dog ikke. Hun havde på dette tidspunkt overladt det overordnede ansvar for sagen til Tanja Franck som direktør, og det var Lene Linnea Vejrum, der havde det faglige ansvar for sagen. Hun havde fra begyndelsen af sagen alene været med fra sidelinjen. På mødet med Tanja Franck drøftede de – så vidt hun husker – også et udkast til svar til Folketingets Ombudsmand. Hun erindrer ikke, om hun var involveret i udarbejdelsen af svaret som sådan, men hun så udkastet, og hun kom med bemærkninger til det, også på et tidspunkt efter mødet med Tanja Franck den 5. april 2016. Årsagen til dette var, at hun havde været inde over sagen tidligere, og at Tanja Franck derfor ønskede, at hun også gennemgik udkastet.

8.6.2. Udlændingestyrelsens sagsbehandling vedrørende parrene AD og S

Et asylcenter sendte den 9. marts 2016 kl. 13.19 en orientering til styrelsen om et par (AD), man ikke tidligere havde været opmærksom på. Styrelsen, der efter det oplyste alene var i besiddelse af oplysninger om parrets alder og det forhold, at parret ikke havde børn eller ventede sig, besluttede den 16. marts 2016 at adskille parret, og parret blev adskilt den 1. april 2016. For yderligere oplysninger om sagsbehandlingen vedrørende dette par henvises til kapitel 9.

Den 11. marts 2016 kl. 11.48 modtog Kristina Rosado desuden sålydende mail fra Røde Kors vedrørende parret [S]:

”Min henvendelse drejer sig om [S-K].

Jeg er personlig repræsentant for hende. [S-K] er 14 år, er gravid og har termin den 28 april.

[S-K] fylder 15 år den [...]. april.

Hun og hendes ægtefælle [S-M] vil meget gerne vide om de må bo sammen når barnet bliver født og [S-K] er fyldt 15 år.
..."

Kristina Rosado besvarede henvendelsen samme dag kl. 14.40 ved sålydende mail:

"Det altovervejende udgangspunkt ift. den nye praksis er, at en person under 18 år ikke kan indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever, så længe de opholder sig i Danmark som asylansøgere. Dette gælder også, selv om parret har et eller flere fælles børn."

[S-K] fyldte 15 år den [...]. april 2016. Parret forblev adskilt.

8.6.3. Intern drøftelse i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om karakteren af instruksen

I en mail af 15. april 2016 kl. 17.59 skrev Jesper Gori bl.a. således til Anne Nygaard Just:

"...
Hvilken karakter havde instruksen til US om barnebrude egentlig – udover pressemeddelelsen? Blev instruksens videreformidlet mundtligt, eller blev der sendt en skriftlig instruks (fx med henvisning til pressemeddelelsen)? Har på fornemmelsen, at pressemeddelelsen *er* instruks, så at sige – men jeg kan tage fejl?
..."

Anne Nygaard Just besvarede den 18. april 2016 kl. 11.25 mailen således:

"...
Jeg beklager den sene tilbagemelding. Jeg husker kun, at den er givet mundtligt efter pressemeddelelsen kom ud, men jeg ved ikke, om Lykke

eller Moya (som jeg husker var en smule inde over sagen i starten) har sendt noget på skrift fra dem.

...”

Anne Nygaard Just har herom forklaret³, at hun ikke undersøgte spørgsmålet nærmere, inden hun svarede, fordi hun var ”ret” overbevist om, at der ikke lå noget på skrift; i hvert fald ikke fra hendes afdeling. Hvis der var sendt en egentlig juridisk instruks, skulle den have været sendt fra Udlændingeafdelingen og ikke Administrationsafdelingen, og det var også derfor, at hun henviste til ”Lykke eller Moya” i mailen. Hun drøftede ikke på dette tidspunkt notatet af 2. februar 2016 med nogen. Hun tror, at notatet blev glemt ret hurtigt. Derudover opfattede hun det sådan, at det var den juridiske afdelings kompetence og ansvar, lige så snart der var tale om en juridisk vurdering af, om der kunne ske adskillelse eller ej. Den kompetence havde de ikke i hendes afdeling. Hun var sikker på, at Lykke Sørensen og Jesper Gori havde styr på det, der var meldt ud. Hun kan ikke huske, at hun har talt med nogen om notatet, efter at pressemeddelelsen blev sendt ud. Adspurgt, hvad der ligger i hendes forklaring om, at ”notatet blev glemt”, har hun forklaret, at når hun ser tilbage nu, ser hun notatet som det første notat, hvor man redegjorde for den praksis, der forelå på området, inden sagen ”rullede”, og hvis notatet havde haft stor værdi, havde man nok bragt det frem ved de efterfølgende drøftelser. Det husker hun imidlertid ikke, at man gjorde. Notatet blev på en eller anden måde overhalet af de drøftelser, der kom efterfølgende. Adspurgt, hvem i systemet der ”havde glemt” notatet, har hun forklaret, at det havde de alle sammen. Det var ikke noget, der skete bevidst, men notatet kom bare ikke frem efter de første uger. Både Administrationsafdelingen og Udlændingeafdelingen kunne have bragt notatet frem. Det var det første notat, og de efterfølgende drøftelser gjorde, at notatet blev irrelevant. Irrelevant er måske et stærkt ord, men hvis det havde været centralt, og hvis de formuleringer, der var i notatet, havde været centrale, så havde man nok taget det frem og henvist til det løbende. De havde virkelig travlt på dette tidspunkt, og de så derfor ikke på ”gamle” dokumenter i sagen.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret⁴, at det formentlig var til brug for besvarelsen af Folketingets Ombudsmands spørgsmål i sagen, at de

3 Afhøringssekstrakten, side 344.

4 Afhøringssekstrakten, side 545.

undersøgte, om der var sendt andet skriftligt materiale til Udlændingestyrelsen end pressemeddelelsen. Hun husker ikke, om der blev fulgt op på denne mailtråd. Da de udarbejdede udkastet til svar til Folketingets Ombudsmand, lagde hun flere gange op til, at de skulle høre Koncernøkonomi, så de kunne være helt sikre på, at det, de skrev, også var rigtigt.

8.6.4. Opfølgning på adskillelserne

Ved mail af 15. april 2016 kl. 16.40 anmodede Anne Nygaard Just Ditte Kruse Dankert og Kristina Rosado om en status på, hvor mange par der ikke var adskilt på daværende tidspunkt.

Ditte Kruse Dankert besvarede den 18. april 2016 kl. 11.02 mailen således:

” ...

Der er i alt 33 par.

I forhold til de 33 er status som følger:

22 par er adskilt.

1 par er overgået til Integration.

1 par – hvor der er truffet afgørelse om aldersændring – begge parter er over 18 år.

1 par er forsvundet.

3 par – hvor begge er mindreårige – indkvarteret på samme børnecenter men på forskellige værelser.

5 par – hvor deres sager er under overvejelse (dog et par på vej til adskillelse efter ønske fra den mindreårige – vi følger op på status, Jammerbugt skal finde alternativ indkvartering til den mindreårige).

...”

8.6.5. Overvejelser i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samt Udlændingestyrelsen om begrebet ”afgørelse” i forvaltningslovens forstand

Den 12. april 2016 kl. 16.21 sendte Anna-Sophie Saugmann-Jensen en mail til sig selv vedhæftet et udkast til notits om begrebet ”afgørelse” i forvaltningslovens forstand i relation til anvisninger om indkvartering og flyttepåbud rettet mod mindreårige ægtefæller på asylcentre. Senere samme dag kl.

17.13 sendte hun en revideret udgave af notitsen til Jesper Gori med følgende besked:

”...

Skal vi forsøge at få fat i Carsten i morgen inden frokost?

Jeg kan sige, at det først nu er blevet klart for mig, at US *ikke* mener, at der skal tages stilling til grundlaget for adskillelsen efter 3. pkt. Jeg havde indtil nu forstået det sådan, at det handlede om, hvorvidt partsrettighederne iht. afgørelsen om adskillelse skulle *fremrykkes* (fra flyttepåbudsafgørelsen til anvisningsafgørelsen) – ikke om, hvorvidt de overhovedet skulle eksistere. For det er jeg enig i med US i at de skal iht. Forvaltningsretten uht. afgørelsens indgribende karakter. Det kan vi evt. lige vende inden vi taler med Carsten?

Jeg vedhæfter den foreløbige notits, som jeg allerede nu har justeret lidt på grundlag af oplysningerne fra US i dag.

...”

Den vedhæftede notits var sålydende:

”Intern notits vedrørende begrebet ”en afgørelse” i forvaltningslovens forstand – i relation til anvisninger om indkvartering og flyttepåbud rettet mod mindreårige ægtefæller på asylcentre

I. Indledning

Udlændingestyrelsen har rejst spørgsmålet, om anvisninger om indkvartering og flyttepåbud rettet mod mindreårige ægtefæller på asylcentre udgør faktisk forvaltningsvirksomhed eller afgørelser i forvaltningsrettens forstand.

Spørgsmålet har betydning for, om forvaltningsrettens partsbeføjelser finder anvendelse, herunder navnlig retten til partshøring.

II. Generelt om afgørelsesbegrebet (og partshøring)

A. Generelt vedrørende forvaltningsrettens krav

a) *Forvaltningsloven* indeholder en række krav til offentlige myndigheds sagsbehandling, herunder vedrørende partshøring, begrundelse, klagevejledning mv.

Disse regler finder som udgangspunkt alene anvendelse i sager, der falder inden for forvaltningslovens anvendelsesområde.

b) *Forvaltningsloven* omfatter imidlertid kun en del af de *forvaltningsretlige grundsætninger*, der igennem årene har udviklet sig på baggrund af retspraksis, den juridiske litteratur og i de senere år navnlig på grundlag af ombudsmandens udtalelser. Ved siden af forvaltningslovens regler vil de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger, der har udviklet sig, fortsat have betydning. Der henvises til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 3.

c) For den forvaltningsvirksomhed, der *ikke* reguleres af forvaltningsloven, gælder ligeledes en række uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger. Der henvises til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 3 og afsnit XII.

d) Endelig er i ombudsmandens praksis oparbejdet normer for partshøring med status af *god forvaltningsskik* (ikke retligt bindende normer). Disse normer vedrører bl.a. sager, der ikke er omfattet af forvaltningslovens anvendelsesområde.

B. Begrebet "en afgørelse" i forvaltningslovens forstand

Det fremgår af forvaltningslovens § 2, at loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1984 fremgår følgende:

"Med udtrykket »truffet afgørelse« sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for lovens anvendelsesområde falder således navnlig den administrative sagsbehandling, der har karakter

af faktisk forvaltningsvirksomhed, så som patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning. Denne virksomhed tager netop ikke sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til de implicerede enkeltpersoner.[...] Loven gælder som udgangspunkt for sager om udfærdigelse af generelle retsakter, f.eks. forskrifter og visse planer, og sager om udfærdigelse af konkrete forvaltningsakter.”

i) Ombudsmandsudtalelser vedrørende afgørelsesbegrebet (generelt)

I FOB 1987 36 udtalte Folketingets Ombudsmand følgende:

”Bestemmende for vurderingen af, om en beslutning falder ind under forvaltningslovens afgørelsesbegreb, må navnlig være, hvor væsentlig betydning beslutningen har for den endelige fastlæggelse af en parts retsposition - og dermed hvor stort behov en part i almindelighed måtte have for at kunne udøve de i forvaltningsloven fastsatte partsbeføjelser”.

Ombudsmanden har gentaget dette væsentlighedskriterium i flere senere udtalelser, jf. således f.eks. FOB 2010 20-2 og FOB 2010 20-3. Der henvises også til [Højesterets dom trykt i UfR 2008.636.

ii) Ombudsmandsudtalelser vedrørende flytninger, besøgsrestriktioner mv.

I FOB 2010-20-7 fandt Ombudsmanden, at en kommunes besøgsrestriktioner for pårørende til en plejehjemsbeboer var en afgørelse.

Vedrørende sagsbehandlingen, herunder særligt afgørelsesbegrebet, udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

”Jeg er enig med Tårnby Kommune i at fastsættelse af generelle regler om forholdene for brugerne af de institutioner som henhører under kommunen, indgår som en integreret del af driften af disse institutioner. Det kan f.eks. være generelle regler om åbningstider, besøgstider, muligheder for kontakt til personalet, brugernes adfærd (f.eks. respekt for diskretionslinjer ved besøgsskranker, krav om stille adfærd i læsesale osv.).

Heroverfor står Tårnby Kommunes konkrete og individuelle retningslinjer for jeres besøg på plejehjemmet. Kommunen fastsatte ensidigt rammerne for jeres muligheder for at kontakte din far mens han var på plejehjemmet. Beslutningen greb ind i og begrænsede jeres muligheder for at være sammen som familie i din fars sidste levetid. Det at blive begrænset på en sådan måde er efter min opfattelse generelt af så indgribende betydning at beslutningen må anses for at være en afgørelse. Dette skal også sammenholdes med at udgangspunktet ifølge pjecen fra Tårnby Kommune 'At flytte på plejehjem – en orientering til Dem og Deres pårørende' er at der i øvrigt er fri besøgstid for pårørende til beboerne på plejehjemmet (P) og fri adgang til at kontakte personalet."

Vedrørende forholdet mellem besøgsrestriktionerne og EMRK artikel 8 udtalte ombudsmanden i øvrigt bl.a. følgende:

"Jeg må således på det foreliggende grundlag anse det for usikkert om Tårnby Kommunes retningslinjer for jer når I skulle besøge din far på plejehjemmet, er i overensstemmelse med artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention."

I FOB2015-19 klagede en advokat på vegne af en elev A til ombudsmanden over en skole, som havde truffet beslutning om at overflytte eleven til en anden skole i kommunen. Ombudsmanden fandt, at beslutningen om overflytning af A til en anden skole var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Der skulle derfor have været foretaget partshøring i overensstemmelse med forvaltningsloven, inden afgørelsen blev truffet:

"2.2. Var beslutningen om overflytning en afgørelse?

I forbindelse med min behandling af sagen har jeg bl.a. bedt X Skole om at oplyse, om beslutningen om overflytning af A til en anden skolen var en afgørelse.

Y Kommune har i sin udtalelse af 12. juni 2014 anført, at skolen i forbindelse med bortvisningen (overflytningen) ikke forholdt sig til, at der var tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket kommunen finder beklageligt. Jeg forstår udtalelsen sådan, at der efter

kommunens opfattelse var tale om en afgørelse, men jeg er ikke klar over, om X Skole deler denne opfattelse.

Det fremgik af § 12 i den dagældende bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen, at forvaltningslovens bestemmelser skulle iagttages i de tilfælde, hvor en beslutning om iværksættelse af en foranstaltning efter bekendtgørelsen udgjorde en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Forvaltningsloven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed (§ 2, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 – tidligere § 2, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012). Forvaltningsloven indeholder imidlertid ikke en definition af afgørelsesbegrebet.

Af forarbejderne til forvaltningsloven fremgår det, at der med udtrykket 'truffet afgørelse' sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Jeg henviser til Folketingstidende 1985-86, tillæg A, SP. 115.

Se nærmere herom f.eks. Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling*, 4. udgave (2014), side 85 ff., Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 1. udgave, 1. oplag (2013), side 83 ff., og Karsten Revsbech m.fl., *Forvaltningsret, Almindelige emner*, 5. udgave (2009), side 89 ff. Se også Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), side 29 ff.

Efter forvaltningsloven er det således kendetegnende for en afgørelse, at den fastlægger, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Det indebærer bl.a., at meddelelser, som ikke endeligt fastlægger retsstillingen, men som f.eks. udelukkende er vejledende eller foreløbige, i almindelighed ikke kan anses for afgørelser i lovens forstand.

Se i den forbindelse ombudsmandens udtalelser gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, side 248 ff., om bortvisning af en skoleelev, og Folketingets Ombudsmands beretning for 2007 side 485 ff., hvor en beslutning om, hvilken daginstitution et barn skulle optages i, blev anset for omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbe-

greb. Se endvidere ombudsmandens udtalelse gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2013, sag nr. 2013-2, om midlertidig eneundervisning.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse, at X Skoles beslutning om overflytning af A til en anden skole var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Jeg har lagt vægt på, at X Skoles beslutning efter sit indhold og sin formulering (her tænker jeg på emailen af 7. oktober 2013) var udtryk for en ensidig og endelig fastsættelse af, af A skulle fortsætte sin skolegang på en anden skole end X Skole.”

C. Vedrørende forvaltningsrettens partshøringsforpligtelse

Det fremgår af *forvaltningslovens* § 19, stk. 1, at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Forvaltningslovens regler om partshøring suppleres af *ulovbestemte retsgrundsætninger* om partshøring og normer for *god forvaltningsskik*.

Af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (vejledning nr. 11740 af 4. december 1986) fremgår bl.a. følgende:

”VI. REGLERNE OM PARTSHØRING

105. Indførelsen af regler om partshøring på myndighedens initiativ har til formål at sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres. Det må endvidere i sig selv anses for at være af betydning for tilliden til den offentlige forvaltning, at parten får lejlighed til at kontrollere myndighedens beslutningsgrundlag, inden afgørelsen træffes.

En ret for parten til at få lejlighed til at påpege misforståelser, unøjagtigheder, eller ufuldstændigheder i det foreliggende sagsmateriale, vil imidlertid også kunne medvirke til at sikre, at forvaltningens afgørelser træffes på det bedst mulige faktiske grundlag.

Bestemmelserne i forvaltningsloven fastlægger, hvornår en myndighed er FORPLIGTET til at foretage partshøring. Bestemmelserne er imidlertid ikke til hinder for, at der gennemføres partshøring i videre omfang. Partshøring bør derfor foretages også i tilfælde, hvor parten skønnes at kunne have nogen interesse i at få lejlighed til at se og eventuelt kommentere afgørelsesgrundlaget, medmindre hensynet til offentlige eller andre privates interesser taler imod det. ”

I Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, anføres det, at myndighederne har pligt til at partshøre i videre udstrækning end forvaltningsloven foreskriver, hvor der er behov herfor.

Rønsholdt anfører endvidere – om den nærmere afgrænsning af normen for god forvaltningsskik at partens behov for og ønske om at blive hørt skal afvejes over for eventuelt modstående offentlige og private interesser, som måtte tale herimod (Forvaltningsret, 2. udgave, side 447).

Fra praksis kan nævnes FOB1993.348, hvor der var klaget over, at A, der var lærer på en kommuneskole, uansøgt var blevet overflyttet til en anden skole i kommunen. Ombudsmanden fandt ikke anledning til at kritisere afgørelsen om overflytningen af A. Vedrørende sagsbehandlingen i forbindelse med beslutningen om at flytte A, udtalte ombudsmanden følgende:

”Sagen rejser spørgsmålet, om kommunen i forbindelse med flytningsbeslutningen burde have iagttaget sagsbehandlingsreglerne i forvaltningsloven.

Ifølge § 2, stk. 1, i forvaltningsloven gælder loven for ”behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed”. Ifølge lovens forarbejder (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, SP. 115) sigtes ved udtrykket ”afgørelse” til udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

Uden for afgørelsesbegrebet falder bl.a. beslutninger, der har karakter af konkrete tjenestebefalinger.

Pålægget til Deres hustru om, at hun skulle gøre tjeneste på en anden skole, må efter min mening anses for en tjenestebefaling og dermed ikke for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Følgen heraf er, at beslutningen ikke var omfattet af forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, og der gjaldt derfor ikke samme krav med hensyn til partshøring, klagevejledning, begrundelse, m.v., som er indeholdt i forvaltningsloven.

Skoleinspektøren gav i skrivelsen af 26. marts 1991 Deres ægtefælle en begrundelse for flytningen, som i flere henseender var mindre klar. Under den senere brevveksling og de efterfølgende forhandlinger om flytningen ændredes og uddybedes begrundelsen på nogle punkter. Dette forhold er blevet påtalt af kommunens skoleforvaltning over for inspektøren, og jeg har derfor ikke grundlag for kritik vedrørende dette forhold.

Efter det oplyste blev Deres ægtefælle ikke inddraget i forhandlinger eller fik lejlighed til at udtale sig, inden skoleinspektøren i skrivelsen af 26. marts 1991 meddelte, at hun var udpeget som overtallig. Som anført findes ikke et formelt krav om partshøring forud for en beslutning som den foreliggende. Det havde dog efter min mening været mere hensynsfuldt og bedst stemmende med god forvaltningsskik, om skoleinspektøren inden beslutningen havde underrettet Deres ægtefælle om, at der skulle udpeges en overtallig, samt - da det blev klart, at hun var blandt dem, der blev overvejet havde givet hende lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet.

Jeg har gjort (K) Kommune og Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

...".

Det bemærkes, at sagen vedrørte ansættelsesretlige emner, som udgør et særligt emne i forvaltningsrettens regler om partshøring. Sagen tjener dog til at illustrere hensyn vedr. hensynsfuldhed, god forvaltningsskik mv., som også er relevante i nærværende sammenhæng.

III. Vedrørende anvisninger om indkvartering og flyttepåbud

A. Retsgrundlag

Det følger af udlændingelovens § 42a, stk. 7, at Udlændingestyrelsen træffer bestemmelse om indkvarteringen af asylansøgere. Det fremgår endvidere af stk. 7, at Udlændingestyrelsen kan pålægge udlændingen at tage ophold på et indkvarteringssted efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse, hvis en udlænding ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning om indkvartering (såkaldt "flyttepåbud").

Udlændingelovens § 42 a blev indsat ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986. Bestemmelsen havde på daværende tidspunkt følgende ordlyd:

»§ 42 a. En udlænding, der opholder sig her i landet, og hvis ansøgning om opholdstilladelse i henhold til §§ 7-8 er taget under behandling, får foreløbig udgifterne til underhold dækket af Direktoratet for Udlændinge. Dette gælder dog ikke, såfremt udlændingen selv har tilstrækkelige midler til dækning heraf.

Stk. 2. Direktoratet for Udlændinge tilvejebringer og driver indkvarteringssteder for udlændinge, der er nævnt i stk. 1. Dette kan ske i samarbejde med Dansk Røde Kors. Direktoratet for Udlændinge kan bestemme, at en i stk. 1 nævnt udlænding, uanset om den pågældende selv har tilstrækkelige midler til sit underhold, skal tage ophold efter Direktoratets nærmere bestemmelse. En sådan udlænding må ikke gennem voldelig eller truende adfærd overfor personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for udlændinge, lægge hindringer i vejen for udførelsen af disse personers hverv.«

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a.:

"Forslaget til § 42 a, stk. 1, er alene en lovfæstelse af den hidtil gældende ordning. [...] Den foreslåede regel i § 42 a, stk. 2, 3. pkt., er medtaget for at præcisere, at det er direktoratet for udlændinge, der træffer bestemmelse om, på hvilket indkvarteringssted en asylansøger skal tage ophold. Sådanne beslutninger har hidtil efter anmodning fra direktoratet været truffet af politiet i henhold til § 34, nr. 3, der i øvrigt ikke foreslås ændret."

Udlændingelovens § 42 a, stk. 7 (daværende § 42a, stk. 4), blev indsat ved lov nr. 421 af 1. juni 1994 (og redaktionelt ændret ved L 2000 425, hvor bestemmelsen bliver stk. 7).

Bestemmelsen havde på daværende tidspunkt følgende ordlyd:

»Stk. 4. Direktoratet for Udlændinge kan bestemme, at en i stk. 1 nævnt udlænding, uanset om den pågældende selv har tilstrækkelige midler til sit underhold, skal tage ophold efter direktoratets nærmere bestemmelse. En sådan udlænding må ikke gennem voldelig eller truende adfærd overfor personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for udlændinge, lægge hindringer i vejen for udførelsen af disse personers hverv.«

Ved samme lov blev klageadgangen til ministeriet afskåret i § 46, stk. 2 (som senere bliver § 46 a, stk. 1):

12. § 46, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Direktoratets afgørelser kan, bortset fra de i § 42 a, stk. 4, 1. pkt., og § 53 a nævnte afgørelser, påklages til indenrigsministeren.«

Af de almindelige bemærkninger fremgår følgende vedr. afskæringen af klageadgangen:

”Efter den gældende udlændingelov har direktoratet adgang til at bestemme, at en asylansøger skal tage ophold efter direktoratets nærmere bestemmelse. Det foreslås, at direktoratets pålæg herom i lighed med, hvad der gælder for personer med midlertidig opholdstilladelse, ikke kan påklages til Indenrigsministeriet. Forslaget, der indebærer en fravigelse af udlændingelovens almindelige ordning, hvorefter direktoratets afgørelser kan påklages til Indenrigsministeriet, er begrundet i, at der er tale om sager, som direktoratet følger nøje og med et stort erfaringsmateriale som baggrund, men som det er mindre hensigtsmæssigt at lade endeligt afgøre i et departement.”

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen:

”Den foreslåede ændring af § 46, stk. 2, indebærer, at Direktoratet for Udlændinges beslutning i medfør af § 42 a, stk. 4, 1. pkt., om, at en asylansøger skal tage ophold efter Direktoratets nærmere bestemmelse, ikke

længere kan påklages til Indenrigsministeriet. Der henvises til de almindelige bemærkninger, punkt 9.”

Udlændingelovens § 42 a, stk. 7, blev nyaffattet ved lov nr. 430 af 1. maj 2013. Bestemmelsen fik på dette tidspunkt følgende ordlyd:

17. § 42 a, stk. 7, ophæves, og i stedet indsættes:

»Stk. 7. Udlændingestyrelsen træffer bestemmelse om indkvarteringen af udlændinge omfattet af stk. 1 og 2, jf. stk. 3. Ved indkvarteringen skal Udlændingestyrelsen så vidt muligt tage hensyn til, om der er tale om ny-ankomne asylansøgere eller asylansøgere, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7. Hvis en udlænding ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning om indkvartering, kan Udlændingestyrelsen pålægge udlændingen at tage ophold på et indkvarteringssted efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse. En sådan udlænding må ikke gennem voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for udlændinge, eller overfor personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringsstedet, lægge hindringer i vejen for udførelsen af opgaver med driften af indkvarteringsstedet eller for opretholdelsen af ro og orden på indkvarteringsstedet.

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen:

”Efter bestemmelsen vil Udlændingestyrelsen også kunne bestemme, at der vil skulle ske flytning af en udlænding fra et center til et andet. Det er ikke muligt udtømmende at angive de hensyn, som kan begrunde en flytning. En flytning vil således bl.a. kunne være begrundet i den almindelige indkvarteringssituation, herunder Udlændingestyrelsens ønske om en mere effektiv udnyttelse af centerkapaciteten. Hertil kommer, at almindelige ordenshensyn også vil kunne begrunde en flytning. Der kan være opståede modsætningsforhold mellem udlændinge på et center, som nødvendiggør en flytning, ligesom en flytning kan være nødvendig, hvis en udlænding f.eks. har udvist voldelig og truende adfærd overfor personalet.

Herudover skal Udlændingestyrelsen også kunne pålægge en udlænding at tage ophold på et indkvarteringssted efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse, hvis det skønnes hensigtsmæssigt for at sikre en udlændings tilstedeværelse eller medvirken sagens behandling eller udrejsen.

Bestemmelsen kan således også anvendes som en motivationsfremmende foranstaltning. Det forudsættes således, at bestemmelse om indkvartering i udsendelsesfasen sker i samarbejde med Rigspolitiet med henblik på at sikre en så effektiv tilrettelæggelse af udsendelsessamarbejdet som mulig.

Vurderingen af, om det er hensigtsmæssigt at pålægge en afvist asylansøger at tage ophold på et bestemt center, beror på en konkret vurdering af, bl.a. hvor længe den afviste asylansøger har været i udsendelsesposition samt udsigterne til at kunne gennemføre en tvangsmæssig udsendelse. Det vil også kunne indgå i vurderingen, om det fornødne grundlag for en tvangsmæssig udsendelse er til stede eller ej. Hvis det ikke er til stede, vil udlændingens samarbejde med Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter (NUC) typisk være påkrævet, hvilket vil kunne begrunde en overflytning til et center tæt på NUC's afdeling i Center Sandholm.

Efter det foreslåede 3. pkt. kan Udlændingestyrelsen, hvis en udlænding ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning om indkvartering, pålægge udlændingen at tage ophold på det pågældende indkvarteringssted. I praksis er der ikke problemer med at få udlændingene til at efterkomme Udlændingestyrelsens anvisninger om indkvartering, og indkvarteringen sker i disse situationer som led i Udlændingestyrelsens almindelige virksomhed og har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Et pålæg vil derimod udgøre en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages.

Udlændingestyrelsens afgørelser kan ikke påklages til Justitsministeriet. Dette svarer til den gældende ordning."

B. Vurdering

Som ovenfor anført fremgår det af forarbejderne til udlændingeloven, at anvisninger om indkvartering af asylansøgere udgør faktisk forvaltningsvirksomhed, mens flyttepåbud udgør afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Det må imidlertid antages, at lovforslagets beskrivelse af et flyttepåbud som en afgørelse i forvaltningslovens forstand alene er af deskriptiv karakter, og altså ikke af konstitutiv karakter.

Lovforarbejdernes beskrivelse af, at et *flyttepåbud* udgør en afgørelse, findes korrekt under hensyn til navnlig indgrebets væsentlige betydning for de involverede og dermed disse personers behov for at kunne udøve de i forvaltningsloven fastsatte partsbeføjelser.

I relation til *anvisninger om indkvartering* bemærkes det indledningsvist, at Udlændingestyrelsen har oplyst, at den endelige materielle afgørelse om adskillelsen af ægtefællerne eller samleverne i praksis reelt træffes ved anvisningen efter 1. pkt. Grundlaget for adskillelsen af ægtefællerne/samlevarerne efterprøves således ikke i forbindelse med flyttepåbudsprocessen.

Under forudsætning af anvendelse af denne fremgangsmåde vurderes det, at anvisningen om separat indkvartering udgør en afgørelse i forvaltningsrettens forstand, idet der er tale om en meget indgribende afgørelse, som er endelig og ikke kan påklages, og som udløser et behov for partsbeføjelser hos de involverede parter – og som ikke kompenseres i forbindelse med flyttepåbudsprocessen.

Det kan dog overvejes, om ordningen i udlændingelovens § 42a, stk. 7, snarere er tænkt således, at den beslutning, som er truffet ved anvisningen efter 1. pkt., skal formaliseres i en afgørelse i forbindelse med flyttepåbuddet efter 3. pkt. under iagttagelse af partsrettigheder mv. Det taler for denne fortolkning, at den sikrer, at parten også høres over det faktiske grundlag, der har dannet grundlag for anvisningen om flytning, der kan udgøre et indgribende indgreb over for parten (også i andre tilfælde end det, som er genstand for vurdering i nærværende notat – f.eks. kan man forestille sig andre tilfælde, hvor nærtstående familie bor tæt på et asylcenter, som udlændingemyndighederne påtænker at flytte en asylansøger fra).

Hvis en sådan ordning i stedet lægges til grund, findes forarbejdernes beskrivelse af, at anvisninger om indkvartering har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, korrekt.

Der er ganske vist i dette tilfælde argumenter både for og imod at anse en flytteanvisning for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, herunder relevante praktiske hensyn (bl.a. må det formodes, at parterne

næsten altid vil være uenige i en beslutning om adskillelse efter 1. pkt., og at der derfor vil være behov for en afgørelse efter 3. pkt. alligevel). Det må dog anses for afgørende, at anvisningen ikke er endelig/ikke har retsvirkninger (og navnlig ikke kan gennemtvinges), medmindre den følges op af et flyttepåbud, samt at der ikke er et tilstrækkeligt tungtvejende hensyn til behovet for partsbeføjelser på dette stadie af processen, idet partsbeføjelserne vil blive udløst med det samme, såfremt parterne nægter at efterkomme flytteanvisningen. Ministeriet finder således, at flytteanvisningen udgør faktisk forvaltningsvirksomhed.

Det bemærkes herved, at sontringen mellem anvisningen om indkvartering og flyttepåbuddet i relation til de forvaltningsretlige beføjelser bør ledsages af, at de berørte udlændinge – der givetvis befinder sig i en udsat situation og ikke har kendskab til de danske myndighedsstrukturer – og beføjelser – vejledes om retsvirkningen af et flyttepåbud, idet adgangen til at udøve partsbeføjelserne hermed sikres.

Uanset ovenstående skal det anføres, at det må det dog anses for hensynsfuldt og bedst stemmende med god forvaltningsskik [evt. endda en ulovbestemt pligt for forvaltningen?], at myndighederne – inden der træffes bestemmelse om flytning – orienterer de berørte personer og giver dem anledning til at udtale sig om spørgsmålet.

Endvidere hindrer ovenstående ikke, at udlændingemyndighederne i praksis fremrykker partsbeføjelserne mv. til tidspunktet for anvisningen vedr. indkvartering, idet dette vil være til fordel for parterne.

IV. Konklusion

Under forudsætning af, at Udlændingestyrelsens anvisninger om indkvartering af asylansøgere ikke udgør den endelige afgørelse vedrørende adskillelsen af de berørte ægtefæller/parter, konkluderes det, at adskillelsen sker som led i Udlændingestyrelsens almindelige virksomhed og har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Et pålæg (flyttepåbud) vil derimod udgøre en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages.

Det må dog anses for hensynsfuldt og bedst stemmende med god forvaltningsskik, at myndighederne inden der træffes bestemmelse om flytning (anvisning) – orienterer de berørte personer og giver dem anledning til at udtale sig om spørgsmålet. Endvidere bør myndighederne orientere om retsvirkningerne af at nægte at efterkomme en flytteanvisning, herunder navnlig udløsningen af partsrettigheder.

Endvidere hindrer ovenstående ikke, at udlændingemyndighederne i praksis fremrykker partsbeføjelserne mv. til tidspunktet for anvisningen vedr. indkvartering, idet dette vil være til fordel for parterne.”

Anna-Sophie Saugmann-Jensen sendte den 13. april 2016 to mails (kl. 9.58 og kl. 13.37) til Carsten Madsen i Justitsministeriet, hvoraf fremgår, at Anna-Sophie Saugmann-Jensen ønskede at vende et forvaltningsretligt spørgsmål med Carsten Madsen, og at de to havde forsøgt at ringe til hinanden.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret⁵ bl.a., at der havde været en længere juridisk drøftelse af, hvorvidt adskillelse af ægtepar havde karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed eller en afgørelse, som krævede partshøring. Han var ikke en del af denne diskussion. Han blev spurgt, om han var enig i, at det skulle anses som en afgørelse, og han kunne godt forstå synspunktet om, at det var en meget indgribende foranstaltning. Der kom på et tidspunkt et spørgsmål om, hvorvidt dette skulle forelægges for ministeren. Det mente han ikke, fordi det handlede om forvaltningsret, og det var ikke ministerens ”gebet”. Det var deres ansvar. Ministeren blev orienteret om det, men det var ikke noget, hun gik op i. Hun var interesseret i ordningens indhold, men ikke i de forvaltningsretlige regler, der omkransede ordningen. De diskuterede på intet tidspunkt partshøring som et udlændingepolitisk instrument. Han var ikke en del af drøftelser af betydningen af, at der ikke var sket partshøring i forbindelse med adskillelsen af parrene, herunder om gyldigheden af afgørelserne. Han er ikke bekendt med, at manglende partshøring i sidste ende kan føre til, at en afgørelse er ugyldig.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret⁶, at det er hende, der har udarbejdet notitsen. Det var formentlig Jens Vikner i Udlændingestyrelsen,

5 Afhøringsekstrakten, side 96.

6 Afhøringsekstrakten, side 553-554.

hun talte med om de praktiske forhold. Hun havde stort set alle drøftelser, der omhandlede Udlændingestyrelsens sagsbehandling, med Jens Vikner. Notitsen var et internt arbejdsdokument, der blev brugt til at skrive en mail til Udlændingestyrelsen. Mailen blev afstemt med Justitsministeriet. Foreholdt sin mail af 13. april 2016 kl. 9.58 og sin mail af 12. april 2016 kl. 17.13 forklarede hun, at hun og formentlig også Jesper Gori drøftede spørgsmålet med Carsten Madsen, inden de sendte et udkast til mail til Justitsministeriet. De drøftede sagen med Carsten Madsen blandt andet for at introducere Justitsministeriet til baggrunden for problemstillingen, ligesom de redegjorde for deres overvejelser. Hun erindrer ikke, om Carsten Madsen var uenig med dem.

Jonas From Soelberg har forklaret⁷, at partshøring var et spørgsmål, der kom op senere. Han kan ikke huske, hvordan han fik problemstillingen om parts-høring gengivet, men han ved, at Udlændingestyrelsen, departementets Udlændingeafdeling og Justitsministeriets Forvaltningsretskontor havde nogle drøftelser om, hvordan man skulle gribe det an, og om adskillelserne var udtryk for faktisk forvaltningsvirksomhed eller egentlige afgørelser. Som han forstod det, havde Udlændingestyrelsen hidtil set adskillelser som faktisk forvaltningsvirksomhed svarende til beslutningen om, hvilken stue på hospitalet en patient skulle indlægges på. Som han husker det, kom de frem til, at der nok var tale om afgørelser, og at de derfor skulle til at håndtere sagerne anderledes. Han hørte om det et stykke hen i foråret 2016; det kan godt have været i forbindelse med ombudsmandssagen. Det var Jesper Gori, der fortalte ham om det. Han erindrer ikke, om det var på et møde. Han har altid haft en god relation til Jesper Gori, så det kan også have været en drøftelse i anden sammenhæng. Han var ikke selv involveret i drøftelserne med Justitsministeriet eller andre om partshøring.

I forlængelse af et møde den 12. april 2016 (om "barnebrude" – vejledning, FOB, sager), som Lykke Sørensen, Jesper Gori, Anna-Sophie Saugmann-Jensen, Ditte Kruse Dankert, Kristina Rosado og Lene Linnea Vejrum ifølge kalenderoplysninger var indkaldt til, sendte Ditte Kruse Dankert den 13. april 2016 kl. 13.02 en mail til Jens Vikner om blandt andet overvejelserne i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om afgørelsesbegrebet. Af mailen fremgår:

7 Afhøringsekstrakten, side 702-703.

”...

Beklager det sene svar. Vi var inde og drøfte det udkast, som du kender, i går. På baggrund af drøftelserne skal vi lave et nyt udkast, hvor vi ændrer lidt i forhold til den gennemgang af drøftelserne med og instruks fra departementet. De mente, at vi skulle skive det sådan, at vi får en instruks, og at vi (samtidig) får besked på, at vi straks skal adskille, men at vi så efterfølgende har haft drøftelser med dem om kategoriseringen af sager, hvor der skulle ske adskillelse – ctr. sager, hvor der kunne være spørgsmål om de internationale forpligtigelser.

I forhold til spørgsmålet om afgørelse ctr. forvaltningsvirksomhed, undersøger de det nu nærmere med Jm's forvaltningsretskontor. De kunne ikke helt se, hvorfor man ikke fortsat kunne tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, der så – hvis man ikke vil følge anvisningen – bliver fulgt op af en egentlig afgørelse, hvor man så nok skulle udvide fx partshøringsbegrebet til også at omfatte faktiske forhold. Vi gjorde de forskellige argumenter gældende – og der var ingen konklusion, men de vil nu søge råd hos forvaltningskontoret.

...”

Line Skytte Mørk Hansen har forklaret⁸, at hun ikke var inviteret til mødet den 12. april 2016, ligesom hun ikke efterfølgende hørte om mødet.

Lykke Sørensen har herom forklaret⁹, at hun ikke husker mødet, men vil ikke bestride, at der har været et sådant møde. Hun husker ikke, at de drøftede version 7 af Udlændingestyrelsens udkast til svar til ombudsmanden, eller at styrelsen havde fået at vide af departementet, at de skulle skrive noget andet. Hun erindrer ikke, om hun har set en senere version af udkastet til Udlændingestyrelsens udtalelse til ombudsmanden. Eftersom mødet har været afholdt på hendes kontor, og hun i indkaldelserne stod som nødvendig mødedeltager, vil hun tro, at hun deltog i mødet, men hun husker det ikke, ligesom hun ikke husker den underliggende sagsbehandling. Hun husker ikke, om Line Skytte Mørk Hansen deltog i eller blev orienteret om mødet, men det blev hun formentlig ikke. Hun har ingen erindring om, at hun har talt med Line Skytte Mørk Hansen om mødet.

8 Afhøringssekstrakten, side 776.

9 Afhøringssekstrakten, side 788.

Jens Vikner skrev i en mail af 19. april 2016 kl. 8.53 til Ditte Kruse Dankert bl.a.:

”Den af ministeriet foreslåede løsning med at tillægge ægteparret parts-status uden at betragte beslutningen som en afgørelse, må betegnes som noget af en konstruktion. Hvis vi først har accepteret at behandle ægteparret som parter med den konsekvens, at vi skal partshøre, så må den logiske følge være, at den efterfølgende, sagsafsluttende beslutning er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Hvorfor skulle vi gennemføre en partshøring, hvis ikke der fastlægges nogen retlig position for parten?”

I en mail af 20. april 2016 kl. 16.19 skrev Jens Vikner til Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruser Dankert:

” ...

Jeg har nu to gange talt med Anna-Sophie Saugmann, som Jesper Gori havde bedt om at ringe til mig, og med forbehold for Jespers godkendelse er vi blevet enige om følgende vedr. den fremtidige administration:

1) Røde Kors indkvarterer de to ægtefæller, hvoraf den ene er mindre-årig, hver for sig på hvert sit asylcenter. Dette sker ved faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. § 42 a, stk. 7, 1. pkt. Der sker ikke partshøring forinden, men RK indgår i dialog med parret om den forestående indkvartering. (Det er vigtigt, at vi bruger udtrykket ”indkvartering hver for sig” og ikke ”adskillelse”, og det er vigtigt, at vi bruger udtrykket ”dialog” og ikke ”partshøring”).

2) Er ægteparret enig i indkvarteringen hver for sig, sker der ikke yderligere.

3) Er ægteparret ikke enig i indkvarteringen hver for sig, indberettes dette til styrelsen, som herefter hurtigt træffer en afgørelse om den evt. fortsatte opretholdelse af indkvarteringen hver for sig. Styrelsen foretager partshøring, forinden afgørelsen træffes efter en analogi af § 42 a, stk. 7, 3. pkt.”

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret¹⁰, at hun ikke husker den samtale, der er refereret. Det, Jens Vikner skriver, svarer dog i store træk til det, Udlændingestyrelsen efterfølgende meddelte Folketingets Ombudsmand. Det er formentlig ikke helt forkert, at de har talt om noget i denne retning. Samtidig var der flere af forholdene, der hurtigt herefter blev præciseret. For det første blev det præciseret, at det var Udlændingestyrelsen, der skulle anvise indkvarteringen frem til, at afgørelsen om indkvartering blev truffet. Dette blev præciseret på Udlændingestyrelsens foranledning. Det blev for det andet præciseret, at kravet om en konkret vurdering gjaldt i alle faser af sagen. I departementet blev de også klogere på, hvordan indkvarteringen rent praktisk foregik. De fik i den forbindelse forklaret, at der var tre faser i en indkvarteringssag. Den første fase, der blev kaldt "havelågesituationen", var den situation, at et asylpar ankom midt om natten og skulle indkvarteres. I den anden fase indhentede Udlændingestyrelsen oplysninger og anviste, hvor parret skulle indkvarteres, indtil det tidspunkt, hvor styrelsen – som den tredje fase – traf afgørelse om indkvartering. Deres drøftelser angik navnlig, om kravet om en konkret vurdering også gjaldt i den første fase. Drøftelserne endte med, at de meddelte Udlændingestyrelsen, at der også skulle foretages en konkret vurdering i denne fase. Adspurgt, om hun er enig i Jens Vikners referat af deres samtale, har hun forklaret, at mailen i det væsentlige svarer til det udkast, Udlændingestyrelsen efterfølgende sendte, og som ministeriet oversendte til Folketingets Ombudsmand. Hun tror derfor, at de på daværende tidspunkt har tænkt, at den model, der blev skitseret i mailen, nogenlunde var den model, de forestillede sig. Den blev dog – som allerede forklaret – præciseret kort herefter. Hun ved ikke, hvorfor Jens Vikner i punkt 1 i mailen skrev, at det var vigtigt, at styrelsen anvendte udtrykket "indkvartering hver for sig" frem for "adskillelse" og "dialog" frem for "partshøring". De havde fra departementets side ikke lagt op til, at der skulle anvendes forskellige udtryk, men alene at der skulle foretages partshøring. Hun kan ikke huske, om udtrykkene "indkvartering hver for sig" og "adskillelse" blev drøftet i departementet. Adspurgt, om hun havde noget indtryk af, hvordan administrationen havde været frem til hendes samtale med Jens Vikner, har hun forklaret, at hun i hvert fald havde fået oplyst, at Udlændingestyrelsen ikke havde partshørt. Adspurgt, om der i april/maj måned 2016 var overvejelser i departementet om hjemmelsgrundlaget for ordningen, har hun forklaret, at de på et tidspunkt – blandt

10 Afhøringssekstrakten, side 554 ff.

andet i forbindelse med Folketingets Ombudsmands henvendelse i sagen – kortvarigt berørte spørgsmålet, men hun husker ikke, at det var et spørgsmål, der gav dem anledning til større overvejelser. Med den viden, de havde på daværende tidspunkt, var det deres vurdering, at der var hjemmel til adskillelserne i udlændingelovens § 42 a, stk. 7. De lagde vægt på blandt andet, at det fremgik af forarbejderne, at angivelsen af de hensyn, der kunne lægges vægt på i forbindelse med en beslutning om indkvartering, ikke var udtømmende. De drøftede ikke, om kravet til hjemlens klarhed steg i takt med indgrebsintensitet, men det var en betragtning, der ville have været relevant at overveje. Deres vurdering af hjemmelsgrundlaget blev på daværende tidspunkt foretaget på baggrund af ”det juridiske grundlag, de havde til rådighed”. I dag er det hendes opfattelse, at det kan diskuteres, om deres vurdering var korrekt. Hun mindes ikke, at de i forbindelse med overvejelserne om hjemmelsgrundlaget skelnede mellem hjemmelskravet efter EMRK og forvaltningsretten. Hendes egne overvejelser om hjemmelskravet i EMRK relaterede sig primært til, at man kommunikerede ordningen væsentligt anderledes, end den blev administreret. Det var nødvendigt, at de kommunikerede de momenter, der indgik i vurderingen, samt retningslinjerne for afvejningen. Det følger af kravet om forudsigelighed og tilgængelighed. Adspurg, om hun nævnte dette for nogen, har hun forklaret, at hun og Merete Milo forsøgte at få berigtiget pressemeddelelsen. I forbindelse med et svar til Folketingets Ombudsmand indsatte hun desuden et afsnit om, at det burde have fremgået af pressemeddelelsen, at der var undtagelser til ordningen. Afsnittet udgik dog under forelæggelsen. Hun husker ikke, om hun drøftede hjemmelskravet med Merete Milo i forbindelse med drøftelserne om berigtigelse af pressemeddelelsen. Adspurg, hvem hun konkret drøftede problemstillingen om hjemmelskravet med, har hun forklaret, at hun drøftede problemstillingen med Merete Milo ”dengang” og med Jesper Gori i forbindelse med svaret til Folketingets Ombudsmand. Hun og Jesper Gori drøftede, om der var hjemmel i bestemmelsen og forarbejderne, og deres vurdering var, at der var hjemmel. De var også enige om, at det burde have fremgået et sted, at der var undtagelser til ordningen. Hun kan ikke huske, om departementet drøftede hjemmelsproblematikken med Justitsministeriet. Det er indgået i nogle udkast, som Justitsministeriet har set, men det var ikke en problemstilling, de fremhævede eller bad Justitsministeriet om at forholde sig til. Adspurg, om anvendelse af udtrykket ”indkvartering hver for sig” i stedet for ”adskillelse” refererede til hjemmelsproblematikken, har hun forklaret, at hun kan huske, at Udlændingestyrelsen flere gange anførte, at de anvendte en analogi af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Det er muligt,

at de herved refererede til, at mange af afgørelserne blev truffet i forhold til par, der allerede var indkvarteret sammen. Det blev ved med at undre dem, at Udlændingestyrelsen anvendte terminologien ”analogi”.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen sendte den 13. april 2016 kl. 16.22 sålydende mail til Carsten Madsen:

”...

Tak for snakken i dag.

Vi tænker at foreslå styrelsen følgende formulering vedrørende karakteren af afgørelserne om anvisning om indkvartering hhv. flyttepåbud (jeg kan evt. lige kigge forbi og knytte en bemærkning til de kantede parenteser):

”Det fremgår af lovbemærkningerne til udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., at beslutningen om asylansøgers indkvartering på asylcentre har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Der henvises herved til de specielle bemærkninger til bestemmelsen (nr. 17) i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013.

Det fremgår endvidere af disse lovbemærkninger, at et pålæg derimod vil udgøre en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages.

...

[Det bemærkes afslutningsvist, at styrelsen fremadrettet - selv om den ikke er forpligtet hertil - i sager vedrørende flytning af mindreårige ægtefæller/samlevere vil orientere parterne og foretage en partshøring allerede forud for beslutningen om anvisning af indkvarteringssted efter § 42 a, stk. 7, 1. pkt.]”

...”

I mailen var endvidere redegjort for retsgrundlaget til udlændingelovens § 42 a, stk. 7, herunder med gengivelse af forarbejderne til bestemmelsen.

Carsten Madsen har herom forklaret¹¹, at han ikke husker at have modtaget denne mail. Han erindrer ikke, at han reagerede på bemærkningen ”selv om man ikke er forpligtet hertil”. Han erindrer ikke mailen af 13. april 2016 eller i hvilken sammenhæng, han skulle have modtaget mailen, herunder om det var i forbindelse med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets besvarelse til ombudsmanden. Han kan heller ikke huske, hvilke tanker han gjorde sig i forhold til, om Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet var forpligtet til at partshøre. Drøftelserne i marts måned 2016 var på et overordnet ”spil-len-bold-plan”, hvor hans helt umiddelbare reaktion var, at det kunne være vanskeligt at tage stilling til sagerne uden at have hørt de pågældende, men det var ikke noget, han gjorde endeligt op med sig selv. Han blev foreholdt, at Anna-Sophie Saugmann-Jensen i sin mail af 13. april 2016 kl. 16.22 gengav de specielle bemærkninger til udlændingelovens § 42, a, stk. 7. Han forklarede, at han heller ikke erindrer denne del af mailen. Han overvejede ikke, om der var tilstrækkelig hjemmel i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, til at adskille mindreårige asylansøgere fra deres ægtefælle eller samlever. Henvendelsen fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet var blot én af mange henvendelser i løbet af en dag. Justitsministeriet tog stilling til de spørgsmål, de blev stillet. De havde ikke tid til af egen drift at overveje, om der var hjemmel i den pågældende myndigheds lovgivning. Derfor gjorde han sig ikke overvejelser om, hvorvidt der var hjemmel til adskillelserne i udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Han husker ikke, at der var nogen, der på noget tidspunkt stillede spørgsmål om, hvorvidt der var hjemmel i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, til at foretage adskillelserne. Han erindrer ikke, at embedsmændene i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skulle have givet udtryk for, at de foretrak, at Justitsministeriet kom frem til, at beslutningen om adskilt indkvartering ikke skulle anses som en afgørelse, men som et udslag af faktisk forvaltningsvirksomhed – nok snarere tværtimod. Han erindrer som nævnt ikke forløbet i april 2016. Når han kigger tilbage, er det drøftelsen i marts måned på hans kontor, som han husker, og hvor de blandt andet drøftede spørgsmålet om partshøring, hvilket der – som han husker det – var konsensus om, at man nok skulle gøre.

Jens Vikner har herom forklaret¹², at han fik at vide, at departementet ville komme med en tilbagemelding på spørgsmålet om faktisk forvaltningsvirk-

11 Afhøringsekstrakten, side 682.

12 Afhøringsekstrakten, side 735-736 og 739.

somhed. Han går ud fra, at Ditte Kruse Dankert havde gjort hans synspunkter gældende over for departementet. Anni Fode var enig med ham i hans synspunkter. Han havde – som det fremgår af hans mail af 20. april 2016 kl. 16.19 – en drøftelse med Anna-Sophie Saugmann-Jensen. Som han husker samtalen, havde han anført, at fremgangsmåden efter hans opfattelse ikke var i overensstemmelse med afgørelsesbegrebet, men beskeden var, at Justitsministeriet havde lagt sig fast på dette, og at departementet var enig heri. Han husker ikke, om Anna-Sophie Saugmann-Jensen oplyste, hvem departementet havde talt med i Justitsministeriet. Han tog ikke stilling til, om det var rigtigt eller forkert, at de anførte ord skulle anvendes, idet der var tale om et diktat fra departementet. Som han husker det, blev fremgangsmåden beskrevet i mailen ikke problematiseret internt i Udlændingestyrelsen. Foreholdt, at der i mailen stod, at ”vi [er] blevet enige”, har han forklaret, at de fik at vide, at Justitsministeriet var enig i fremgangsmåden. Hans opfattelse blev derfor ”overruled” af Forvaltningsretskontoret i Justitsministeriet. Hvis han skulle skrive mailen i dag, ville han ikke have brugt formuleringen ”vi er blevet enige”. Han var ikke enig, men det var sådan, man skrev, når man fik et diktat fra departementet. Hans opfattelse var, at det anførte i lovbemærkningerne om, at en indkvartering er faktisk forvaltningsvirksomhed, ikke rakte til en situation som den foreliggende, idet det ikke i lovbemærkningerne var forudsat, at en indkvartering kunne føre til en adskillelse. Lovbemærkningerne tog stilling til praktiske forhold. Han husker ikke de nærmere drøftelser af, at hjemlen skete ved en analogi. Adspurgt, om man drøftede, om ordningen også skulle omfatte de allerede indkvarterede par, har han forklaret, at drøftelsen angik den fremadrettede ordning. Foreholdt sin mail af 19. april 2016 kl. 08.53 til Ditte Kruse Dankert om afgørelsesbegrebet har han forklaret, at da Udlændingestyrelsen fik beskeden om, at der skulle anvendes en ”tre-trinsraket”, var det tanken, at der først skulle ske partshøring, når parret havde oplyst, at de ikke ønskede at blive adskilt. Han forstod det således, at man partshørte i de efterfølgende sager, fordi man ønskede at træffe en afgørelse. Han husker det således, at departementet gav dem den besked, at de havde drøftet problemstillingen med Justitsministeriet. Ordvalget i mailen af 20. april 2016 kl. 16.19 var en gengivelse af Anna-Sophie Saugmann-Jensens ord til ham. Han husker, at hun udtrykkeligt sagde, hvilke ord der skulle benyttes.

Lykke Sørensen har forklaret¹³, at henvisningen i Jens Vigners mail af 20. april 2016 kl. 16.19 til en analogi af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt., efter hendes opfattelse handlede om, at der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, og derfor ledte Udlændingestyrelsen efter en hjemmel, som de skulle følge ved partshøringen. Hun var ikke involveret i drøftelserne om en analogi af udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Hun havde været inde over et generelt spørgsmål om, hvorvidt der skulle foretages partshøring. Mailen handlede om partshøringsdelen. Det var deres opfattelse, at der var tilstrækkelig hjemmel.

8.6.6. Henvendelse fra en norsk journalist

Foranlediget af en henvendelse fra en norsk journalist fra Reuters var der den 20. april 2016 en intern korrespondance i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet mellem Jesper Gori og Sarah Andersen vedrørende "Spørgsmål om barnebrude". I den forbindelse fremgår bl.a. følgende af den pågældende mailstreng:

"Fra: Sarah Andersen

Sendt: 20. april 2016 10:54

Til: Jesper Gori

...

Emne: VS: Spørgsmål om barnebrude

...

Vi har fået et par spørgsmål fra Reuters om barnebrude, jeg har lavet udkast til et par faktuelle svar, vil du tjekke, om det er korrekt ift. problematikken om vores internationale forpligtelser?

- How many girls under the ages of 16 (and 18) have been found living with their 'husband' in Danish asylum centres? Svar: Får nyeste tal fra KØ.
- What happens to such girls who are found living with 'husbands': are they always separated, or are they allowed to stay together in some circumstances? Svar: Som udgangspunkt kan ingen under 18 år bo sammen med en ægtefælle eller samlever I det danske asylsystem, og parrene vil derfor – bortset fra helt særlige tilfælde – blive skilt ad.

13 Afhøringsekstrakten, side 792.

- If any are allowed to stay together, which arguments have they successfully used? Svar: Det vil kun være i helt særlige tilfælde, at parrene kan blive sammen [, [herunder](#) hvis det strider imod Danmarks international forpligtelser at skille dem ad.] Men der vil aldrig ske undtagelser i sager, hvor den ene part er under 15 år.
- ...

Til: Sarah Andersen ...

...

Fra: Jesper Gori ...

Titel: Sv: Spørgsmål om barnebrude

Sendt: 20-04-2016 11:13

...

Se mine tilføjelser med blåt. Jeg vil jo helst have den firkantede parentes med, men det er også fair at sige, at ministeren (så vidt jeg ved) endnu ikke har sagt dette offentligt. Til gengæld vil ganske sikkert (siger jeg) indgå i de retningslinjer, som US er ved at udarbejde til indkvarteringsoperatørerne.

Efterspørges der et helt konkret eksempel, kan vi fx [væsentlig pointe] henvise til de tilfælde, hvor parret har fået de danske myndigheders tilladelse til at indgå ægteskab her i landet (ofte benævnt 'kongebrev').
..."

8.6.7. Inger Støjbergs besvarelse af henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder

Ved brev af 25. april 2016 besvarede Inger Støjberg Institut for Menneskerettigheders henvendelse af 22. marts 2016 vedrørende indkvartering på asylcentre af mindreårige ægtefæller (se om denne henvendelse afsnit 8.5.7.). Det hedder i denne besvarelse bl.a.:

"Jeg har modtaget Institut for Menneskerettigheders henvendelse af 22. marts 2016 om separat indkvartering på asylcentre af mindreårige ægtefæller.

Institut for Menneskerettigheder anfører bl.a., at instituttet deler min opfattelse af, at tvangsægteskaber skal bekæmpes, og at kvinders rettigheder skal beskyttes og fremmes. Instituttet anfører samtidig, at

spørgsmålet om adskillelse af de berørte par imidlertid indeholder nogle menneskeretlige aspekter, der bør indgå i de danske myndigheders overvejelser.

Det er instituttets konklusion, at der skal foretages en konkret vurdering af, hvorvidt der foreligger et beskyttelsesværdigt familieliv, og hvorvidt der er grundlag for i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2, at gøre indgreb i familielivet ved at adskille parret. Det er desuden instituttets vurdering, at parterne skal partshøres forud for beslutningen om adskillelse.

Som jeg har tilkendegivet ved en række lejligheder, er det min helt klare holdning, at alle mindreårige asylansøgere skal være indkvarteret adskilt fra deres eventuelle ægtefælle eller samlever.

Det betyder ikke, at der ikke i helt særlige tilfælde kan være omstændigheder, som betyder, at der skal gøres undtagelse. Det kunne for eksempel være i det tilfælde, hvor et par er blevet gift i Danmark med kongebrev. Men det ændrer ikke ved min principielle holdning til, at mindreårige ikke skal bo sammen med en ægtefælle eller samlever i asylsystemet.

Det er også meget afgørende for mig, at vi sender et helt utvetydigt signal til omverdenen om, at vi i Danmark ikke accepterer nogen former for samlivstvang, men tværtimod værner om kvinders ret til selvbestemmelse. Det gælder selvfølgelig også i forhold til mindreårige, som er indkvarteret på asylcentre.

Herudover sikrer den separate indkvartering af de berørte mindreårige på asylcentre også, at man giver de mindreårige en form for "pustetur" ved ankomsten til Danmark, hvor de kan få lejlighed til at overveje deres situation og tage Udlændinge-, Integrations og Boligministeriets stilling til, om ægteskabet eller samlivet har frivillighedens karakter, herunder under indtryk af de rettigheder og normer, der gælder for borgere i Danmark ved separation eller skilsmisse.

Jeg har derfor instrueret Udlændingestyrelsen om generelt at ændre praksis, således at mindreårige asylansøgere som det helt klare ud-

gangspunkt ikke kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever i de danske asylcentre.

Udlændingestyrelsen er i færd med at omsætte min generelle instruktion i retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne, der skal anvendes i de konkrete sager.

...

Inger Støjberg har herom forklaret¹⁴ bl.a., at hun fik instituttets brev og svar forelagt samtidig. Hun har helt sikkert skimmet brevet og har svaret i overensstemmelse med det svarudkast, der lå. Adspurgt, hvad der for hende ligger i at foretage en individuel vurdering, har hun forklaret, at et af elementerne i en individuel vurdering er, at man taler med parrene. Spørgsmålet om parts-høring beskæftigede hun sig ikke med, idet hun forventede, at der ville ske parts-høring, hvis dette skulle ske. Det var noget, som "systemet" gjorde. I det øjeblik, hvor hun godkendte notatet, havde hun en klar forventning om, at notatet ville blive fulgt. Hun husker ikke, om departementschefen var inde over dette svar, eller om Justitsministeriet var inde over besvarelsen. Hun lænede sig op ad de svarudkast, som hendes embedsmænd forelagde. Embedsmændene havde skrevet brevet ud fra, hvordan notatet efter deres opfattelse skulle omsættes. Hun kan ikke sige, hvem der indsatte henvisningen til kongebrevseksemplet, men hun havde brugt det under samrådet den 15. marts 2016. Hun ved ikke, hvorfor man ikke beskrev undtagelsesmulighederne omtalt i det notat, som hun havde godkendt den 9. februar 2016. Inden samrådet den 15. marts 2016 kom der fra den yderste venstrefløj og Radikale Venstre lidt "rummel", og hun vidste, at et armensk par havde fået et kongebrev. Hun valgte derfor at nævne dette eksempel under samrådet. Den 15. marts 2016 var man ikke færdig med at foretage de individuelle vurderinger. Adspurgt, hvorfor der ikke blev henvist til det godkendte ministernotat i brevet til Institut for Menneskerettigheder, har hun forklaret, at Familiesammenføringskontoret havde vurderet, at der ikke var behov for at henvise til dette notat. Jesper Gori var kontorchef i Familiesammenføringskontoret. Hun ved ikke, hvem der skrev brevet til Institut for Menneskerettigheder. Hun gik ud fra, at der skete en fyldestgørende besvarelse af henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder.

14 Afhøringsekstrakten, side 129-130.

Lykke Sørensen har herom forklaret¹⁵ bl.a., at hun nok var involveret i at besvare dette brev. Foreholdt, at instituttet i brevet skrev blandt andet, at det ikke var i overensstemmelse med retten til et familieliv at adskille parrene uden at foretage en konkret proportionalitetsvurdering, og at det var væsentligt at foretage partshøring, har hun forklaret, at hun var enig i, at der skulle foretages en proportionalitetsvurdering. Dette fremgik også af notatet af 2. februar 2016. Det, der ikke fremgik af brevet fra instituttet, var, hvad der skulle indgå i overvejelserne. Adspurg, om hun for alvor var i tvivl om, hvorvidt adskillelse af et par var faktisk forvaltningsvirksomhed eller en afgørelse, har hun forklaret, at de og også Justitsministeriet var i tvivl herom. Hun havde ikke før det tidspunkt, hvor det kom op som et "issue", gjort sig nogle overvejelser herom. Hun mener, at det var Udlændingestyrelsen, der rejste problemstillingen. Justitsministeriets Forvaltningsretskontor blev inddraget i spørgsmålet. Hun var ikke inde i drøftelserne og overvejelserne af elementerne, herunder fordi hun ikke selv var helt klar over, hvordan Udlændingestyrelsen behandlede sagerne. Hun mener, at de fik brevet fra instituttet på et tidspunkt, hvor overvejelserne om partshøring pågik. Hun havde ikke selv nogen konkret indsigt i, hvorvidt Udlændingestyrelsen foretog partshøring. Hun mener, at det var Udlændingestyrelsen selv, der rejste spørgsmålet, men hun kan ikke tidsfæste dette. Foreholdt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets svar af 25. april 2016 på henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder, i hvilket svar det var anført blandt andet, at der i helt særlige tilfælde kunne gøres undtagelser, og at den separate indkvartering sikrede de mindreårige et "pusterum", har hun forklaret, at hun sikkert har været inde over denne besvarelse, der svarer til ministerens udtalelser under samrådet. Svaret til instituttet er i høj grad et politisk svar. Adspurg, hvorfor man ikke svarede, at der ville blive foretaget en konkret og individuel vurdering, har hun forklaret, at hun ikke husker dette. Der var tale om et politisk svar. Foreholdt, at Udlændingestyrelsen den 28. april 2016 oplyste Folketingets Ombudsmand om, at man ville genoptage de afgjorte sager, har hun forklaret, at beslutningen om at genoptage sagerne var blevet drøftet med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Hun kan ikke svare på, hvorfor dette ikke indgik i ministerens svar til instituttet. Svaret var en politisk tilkendegivelse om, hvad der var ministerens holdning. I besvarelsen skrev ministeren ikke noget om, hvorvidt der skulle foretages partshøring, og ministeren blandede sig ikke i almindelige forvaltningsretlige

15 Afhøringsekstrakten, side 170-171.

regler. Hun ved ikke, om der var lagt op til, at spørgsmålet om partshøring skulle kommenteres i besvarelsen. Ministeren havde ikke nogen mening om, hvorvidt der skulle foretages partshøring. Man kan ikke forstå besvarelsen således, at ministeren tog stilling til, om der skulle foretages en konkret og individuel vurdering. Der ligger ikke andet i besvarelsen, end at der var tale om en gentagelse af det, som ministeren havde sagt tidligere. Det forhold, at spørgsmålet om partshøring ikke blev nævnt i besvarelsen, var ikke udtryk for, at ministeren ikke ønskede at skrive dette. Det kan lige så vel være udtryk for, at man ville give et kort politisk svar. Hun tror, at der på et tidspunkt var nogle overvejelser om, hvorvidt de omhandlede par kunne opnå skilsmisse i Danmark, men hun husker ikke, hvad overvejelserne førte frem til.

Jesper Gori har herom forklaret¹⁶, at han læste henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder. Han kan ikke svare på, om departementschefen og ministeren læste henvendelsen. Ministersvaret på henvendelsen blev udarbejdet af hans fuldmægtig og blev godkendt af ham, inden svaret blev lagt videre. Foreholdt, at der i henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder var anført blandt andet, at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering og ske partshøring, har han forklaret, at han langt hen ad vejen var enig med Institut for Menneskerettigheder, da han læste brevet. På dette tidspunkt vidste man, at Udlændingestyrelsen foretog konkrete vurderinger og i den forbindelse vurderede proportionaliteten. Umiddelbart efter påske skrev han til sin fuldmægtig, at han havde lovet Udlændingestyrelsen at bistå med afklaring af et spørgsmål om partshøring. På daværende tidspunkt vidste de godt, at man kunne overveje, om der skulle partshøres i sagerne. Han læste ikke brevet således, at der ifølge Institut for Menneskerettigheder var en forpligtelse efter konventionerne til at foretage partshøring. Departementet overvejede ikke på daværende tidspunkt, om der efter Danmarks internationale forpligtelser forelå en pligt til at foretage partshøring. Som han husker godkendelsesforløbet vedrørende svaret på henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder, var der tale om et sædvanligt godkendelsesforløb, der gik forbi Lykke Sørensen, departementschefen og ministeren. Han husker ikke, om der blev holdt møder om svaret. Han husker, at der var en drøftelse om linjen i svaret, men han mener ikke, at han var med til at afstemme linjen. Han tør ikke sige, hvorfor man i svaret af 25. april 2016 til Institut for

16 Afhøringsekstrakten, side 276 ff.

Menneskerettigheder ikke nævnte, at der blev foretaget konkrete vurderinger. Linjen i svaret lå på linje med udtalelserne under samrådet den 15. marts 2016, og det fremgik således af svaret, at der kunne gøres undtagelser i helt særlige tilfælde. Som han forstod det, havde ministeren et ønske om, at svaret til Institut for Menneskerettigheder fulgte den linje, der var lagt i samrådet den 15. marts 2016. Adspurg, hvorfor der i besvarelsen af henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder ikke ligeledes blev henvist til Danmarks internationale forpligtelser, har han forklaret, at som han læser svaret, var der tale om et ministersvar, og ministeren havde det ønske, at linjen skulle svare til linjen under samrådet den 15. marts 2016. Folketingets Ombudsmand havde anmodet om at få oplysninger om de retlige overvejelser, og der skulle derfor redegøres for disse overvejelser. Efter besvarelsen til Folketingets Ombudsmand var det nu "åbent", at også de internationale forpligtelser kunne føre til undtagelser. Det var ministerens klare ønske, at hun ikke ville nævne Danmarks internationale forpligtelser. Dette oplevede han under de drøftelser, som de havde haft om talepapiret til samrådet den 15. marts 2016. Han havde ikke drøftelser med ministeren, Mark Thorsen eller andre forud for udarbejdelsen af svaret til Folketingets Ombudsmand. Det ville også have været usædvanligt at have sådanne drøftelser forud for udarbejdelsen af et svar til Folketingets Ombudsmand. Svaret blev udarbejdet i hans kontor og blev herefter på sædvanlig vis lagt op i et godkendelsesforløb. Han husker ikke, om svaret til Institut for Menneskerettigheder blev afstemt med Justitsministeriet. Han var ikke sagsbehandler på svaret.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret¹⁷, at det var efter den 29. marts 2016, hvor Jesper Gori sendte hende en henvendelse af 22. marts 2016 fra Institut for Menneskerettigheder, at hun for alvor blev involveret i sagen, idet hun udarbejdede udkastet til besvarelsen af denne henvendelse. Instituttets konklusion om, at der skulle foretages en konkret vurdering, var i overensstemmelse med ordningen og ministeriets egen vurdering. I forhold til spørgsmålet om partshøring, som instituttet ligeledes mente skulle foretages, indledte ministeriet kort tid efter en vurdering heraf. Foreholdt, at notatet kunne give det indtryk, at Institut for Menneskerettigheder havde opfattelsen af, at der ikke blev foretaget en konkret vurdering, har hun forklaret, at det ikke var bemærkelsesværdigt, at Institut for Menneskerettigheder havde den

17 Afhøringsekstrakten, side 548-549.

opfattelse, eftersom den ordning, der var blevet kommunikeret udadtil, var ”ret absolut”. Adspurgt, om det gav ministeriet anledning til at meddele Institut for Menneskerettigheder, at der faktisk blev foretaget konkrete vurderinger, har hun forklaret, at de prøvede at få denne oplysning med i deres svar. Det var i svaret anført, at adskillelse var et udgangspunkt, at der ville blive gjort undtagelser i særlige tilfælde, og at der ville blive udarbejdet nærmere retningslinjer herom. Foreholdt ministerens svar til Institut for Menneskerettigheder af 25. april 2016 har hun forklaret, at hun udarbejdede det første udkast til svar. Hendes udkast blev sendt til Jesper Gori og herefter Lykke Sørensen, departementschefen og til sidst ministeren. Hun tror, at hun og Jesper Gori havde drøftet rammerne for svaret, inden hun udarbejdede sit udkast. Det skulle være et kort politisk svar. Det var ikke i denne forbindelse, at de skulle udfolde hele ordningen. Hun husker ikke, om hendes udkast svarede helt eller delvist til det endelige brev, og hun husker ikke, at det blev diskuteret. Brevet indeholdt en række udmeldinger, som på daværende tidspunkt var de udmeldinger, der var gået længst i forhold til at nævne, at der kunne gøres undtagelser. De havde flere andre steder i brevet til instituttet forsøgt at få kommunikeret, at det var det helt klare udgangspunkt, at man som mindreårig asylansøger ikke kunne bo sammen, men at den generelle instruks skulle omsættes til nogle retningslinjer, der skulle kunne anvendes i de konkrete sager. Det var ”det maksimale”, de kunne få igennem om undtagelserne i brevet til Institut for Menneskerettigheder. Hun kan ikke huske, hvad hun ordret fik at vide, at de kunne få med i brevet, men Jesper Gori havde været med i hele forløbet, og han vidste, hvad ministerens holdning til kommunikationen i sagen ville være. At de i brevet til Institut for Menneskerettigheder fik tilføjet en sætning om, at instruksens skulle omsættes til konkrete retningslinjer, var Jesper Goris forsøg på at kommunikere, at der var nogle undtagelser til ordningen. Foreholdt, at det i ministeriets svar til Institut for Menneskerettigheder fremgår, at ministeriet var i færd med at omsætte ministerens ”generelle instruktion i retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne, der skal anvendes i de konkrete sager”, har hun forklaret, at det senere blev præciseret, at det var Udlændingestyrelsen og ikke operatørerne, der skulle anvende retningslinjerne. Sætningen om, at der ville blive udarbejdet retningslinjer, var det ene af i alt tre forsøg på at få kommunikeret, at der ville være undtagelser til ordningen. Det andet forsøg var sætningen om, at det var ”det helt klare udgangspunkt”, at mindreårige asylansøgere ikke kunne bo sammen. Som hun erindrer det, efterspurgte Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget efterfølgende en kommentar til den del af henvendelsen fra instituttet, der

drejede sig om retten til familieliv. Det var ved UUI spørgsmål nr. 513, hvor ministeriet konkret blev spurgt om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser. Hun husker ikke, om udkastet til besvarelsen til Institut for Menneskerettigheder blev forelagt for Justitsministeriet. På forsiden af udkastet under emnet "Koordination" er dog anført "Ingen", og hun tror derfor ikke, at Justitsministeriet fik forelagt udkastet.

8.6.8. Forespørgselsdebat den 3. maj 2016

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet udarbejdede et beredskabspapir til brug for en forespørgselsdebat den 3. maj 2016. Beredskabspapiret er modelleret efter det beredskabspapir af 24. februar 2016, der blev udarbejdet til Statsministeriet i forbindelse med forespørgselsdebat F12. Det nye beredskabspapir foreligger i en række versioner, der blev sendt frem og tilbage mellem medarbejdere i ministeriet. Af en version, der i en mail den 18. april 2016 kl. 14.43 blev sendt af Anne Nygaard Just til Jesper Gori, fremgår bl.a.:

”

== AKT 82041 == Dokument 2 == [VS: Reviderede talepunkter - 15. april 2016.docx] ==

Notat



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Baggrund om mindreårige gifte mv. på asylcentre og generelt

Med afsæt i en tilsvarende svensk debat har der den seneste måned været medieomtale af, at mindreårige asylansøgere – de såkaldte ”barnebrude”, der potentielt kan være tvunget ind i et ægteskabslignende forhold – i visse tilfælde har været er-indkvarteret med deres ægtefælle/samlever under asylsagens behandling her i landet.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren bad har i forlængelse af medieomtalen bedt Udlændingestyrelsen om at indhente oplysninger fra indkvarteringsoperatørerne for at afdække omfanget af mindreårige asylansøgere, som er indkvarteret i danske asylcentre med en voksen ægtefælle eller samlever.

Udlændingestyrelsen har på baggrund af en høring af indkvarteringsoperatørerne oplyst, at der på tidspunktet for høringen (slutningen af januar 2016) var der indkvarteret 27 mindreårige asylansøgere i de danske asylcentre, som havde en ægtefælle eller samlever, der enten var indkvarteret på samme eller et andet asylcenter, eller var herboende. Antallet af indkvarterede asylansøgere ændrer sig hele tiden og afhænger bl.a. af antallet af nyindrejste asylansøgere. Antallet af mindreårige asylansøgere med en ægtefælle eller samlever vil derfor også løbende ændre sig.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren anmodede på baggrund af høringen Udlændingestyrelsen om at ændre praksis således, at ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn.

Samtidig instruerede ministeren Udlændingestyrelsen om at skille de parrene ad, hvor den ene var mindreårig. I aktuelle sager om mindreårige, der boede sammen med en ældre ægtefælle eller samlever og om at udarbejde retningslinjer til operatørerne, der udmønter den generelle instruks om indkvarteringen, til operatørerne.

24. **Kommentar [ASJ1]:** Generel bemærkning: talepunkterne er udarbejdet til STM, F23 hører under UIBM.

Kor:
Slotsnormsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Anne Nygaard Just

Tel. 61 98 33 62
Mail anj@uibm.dk

Sags nr. 2016 - 1683
Akt-id 48959

Kommentar [ASJ2]: ØK

Formateret: Mellemlinje Før: 0 pkt.,
Efter: 0 pkt.

Formateret: Mellemlinje Før:
Automatisk, Efter: Automatisk

Side 1/4

Udlændingestyrelsen er i færd med at omsætte den generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager. Det kan ikke udelukkes, at adskillelse af et eksisterende familieliv i helt særlige tilfælde konkret vil kunne være i strid med retten til familieliv efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller i strid med barnets tarv efter FN's børnekonvention. Danske forvaltningsmyndigheder skal overholde Danmarks internationale forpligtelser, og retningslinjerne skal derfor tage højde for sådanne helt særlige tilfælde.

Instruksen omfatter også de sager om mindreårige, der aktuelt er indkvarteret i på asylcentre med deres ægtefælle eller samlever.
Udlændingestyrelsen har på nuværende tidspunkt identificeret i alt 33 par, som siden slutningen af januar 2016 er eller har været indkvarteret på et asylcenter, og hvor den ene eller begge parter er mindreårige. Status på adskillelsen af de 33 par er pr. 18. april 2016 følgende:

- 22 par er adskilt,
- 1 par er overgået til integration i en kommune,
- 1 par har fået truffet afgørelse om aldersændring, og begge parter er over 18 år,
- 1 par er forsvundet,
- 3 par – som alle er mindreårige – er indkvarteret på samme børnecenter, men på forskellige værelser,
- 5 par – deres sager er under overvejelse (dog et par på vej til adskillelse efter ønske fra den mindreårige).

Talepunkter:

- Det er efter min opfattelse helt uacceptabelt, hvis asylansøgerbørn under 18 år må se sig selv i et ægteskab eller et samliv, som ikke er farvet af parternes frie vilje. Og det siger sig selv, at danske myndigheder ikke uforvarende skal kunne havne i en situation, hvor man fastholder eller legitimerer et sådant ægteskab i den tid, hvor parterne opholder sig i asylsystemet som asylansøgere.
- Derfor tog jeg også straks – da det gik op for mig, at der er børn, der bor sammen med deres voksne ægtefælle i de danske asylcentre – initiativ til at afdække og rette op på dette.
- Udlændinge-, integrations- og boligministeren Jeg bad således har på baggrund af de sager, som for nylig har kastet lys over denne problematik, hurtigt bedt Udlændingestyrelsen om straks at ændre praksis

Formateret: Mellemlrum Før:
Automatisk, Efter: Automatisk

Kommentar [AS33]: Det bemærkes, at retningslinjerne forventes at foreligge på tidspunktet for forespørgselsdebatten (3/5-16). Udkastet bør derfor afstemmes endeligt med FS kort tid forud for F23.

Kommentar [AS34]: ØK: hvad er status – er der stadig par, der ikke er skilt?

Formateret: Indrykning: Venstre: 1 cm, Hængende: 0,75 cm, Linjefastand: Mindst 18 pkt.

således, at ingen mindreårige fremadrettet kan indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever.

- [Jeg har forstået, at Udlændingestyrelsen er i færd med at omsætte udlændinge-, integrations- og boligministerens min generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager.]

Jeg har også forstået, at ministerens instruks tillige omfatter de sager om mindreårige, der aktuelt er indkvarteret med deres ægtefælle eller samlever.

- Det er helt afgørende for mig, at vi sender et helt utvetydigt signal til omverdenen om, at vi i Danmark ikke accepterer nogen former for tvang, men tværtimod værner om kvinders ret til selvbestemmelse.
- Når man opholder sig i asylsystemet efter myndighedernes anvisning, så er det danske normer og regler i forhold til navnlig kvinders ret til selvbestemmelse, der gælder.
- Det skal gøres meget klart, og det skal håndhæves overfor asylansøjerne.

- Det siger sig selv, at jeg bifalder udlændinge-, integrations- og boligministerens klare standpunkt og hurtig handlen i denne sag. Det skylder vi de unge, især piger, som søger vores beskyttelse her i landet.

[Det har været fremført, at instruktionens absolutte karakter - ingen mindreårige må indkvarteres med deres ægtefælle eller samlever - i konkrete sager kan betyde, at myndighederne overtræder vores internationale forpligtelser? Er det regeringens linje?]

- [Udlændinge-, integrations- og boligministerens Min generelle instruks skal, som jeg nævnte, omsættes i retningslinjer, der skal anvendes i konkrete sager.]
- Som jeg tidligere har været inde på (i Samråd Z), kan der jo være helt særlige omstændigheder, som betyder, at der skal gøre undtagelse.
- Skulle der Hvis myndighederne i en konkret sag skulle der opstå en sag, hvor det undtagelsesvist vurderes, at vore internationale forpligtelser fører til, at et par fortsat kan bo sammen, vil danske myndigheder selvfølgelig overholde vores forpligtelser.

Kommentar [ASJ5]: Det bemærkes, at retningslinjerne forventes at foreligge på tidspunktet for forespørgselsdebatten (3/5-16). Dette bør afstemmes med FS forud for F23.

Kan efter aftale med FS på det tidspunkt erstattes af følgende:

"Udlændingestyrelsen har efterfølgende udmøntet min generelle instruks i et sæt retningslinjer om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlever, som fremover skal anvendes i de konkrete sager."

Formateret: Opstilling - punkttegn, Linjeafstand: Mindst 18 pkt.

Kommentar [ASJ6]: ØK: se ovenstående kommenter

Formateret: Standardskrifttype i afsnit

Formateret: Opstilling - punkttegn, Indrykning: Venstre: 1 cm, Hængende: 0,75 cm, Linjeafstand: Mindst 18 pkt.

Formateret: Skrifttype: Skriftfarve: Automatisk

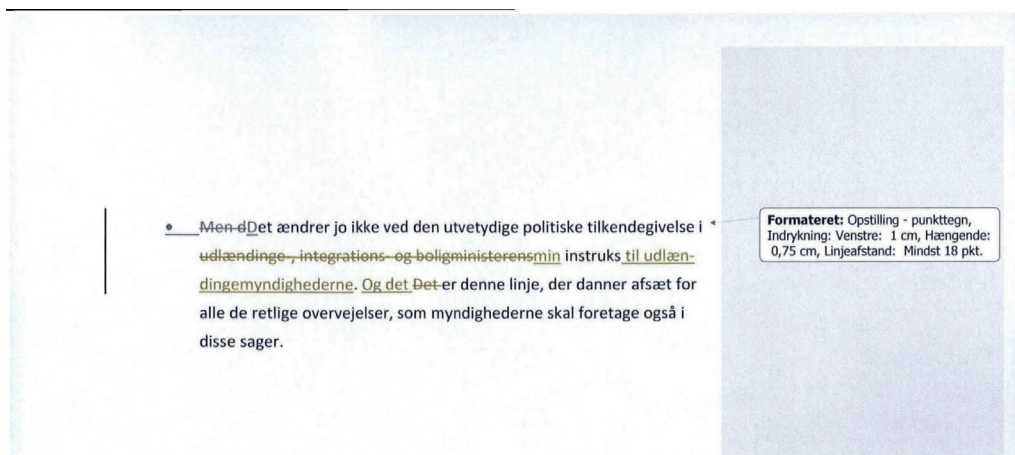
Formateret: Indrykning: Venstre: 1 cm, Hængende: 0,75 cm, Linjeafstand: Mindst 18 pkt.

Kommentar [ASJ7]: Det bemærkes, at retningslinjerne forventes at foreligge på tidspunktet for forespørgselsdebatten (3/5-16). Kan efter aftale med FS herefter erstattes af fig.:

"Min generelle instruks er, som jeg nævnte, nu blevet omsat i retningslinjer, der skal anvendes i konkrete sager."

Formateret: Standardskrifttype i afsnit

Formateret: Indrykning: Venstre: 1 cm, Hængende: 0,75 cm, Linjeafstand: Mindst 18 pkt.



”

Under forespørgselsdebatten i Folketinget omtalte Inger Støjberg ikke spørgsmålet om samlevende asylansøgere, hvoraf den ene er mindreårig.¹⁸

8.6.9. Udlændingestyrelsens udtalelse til Folketingets Ombudsmand

Foranlediget af henvendelsen af 21. marts 2016 fra Folketingets Ombudsmand fremkom Udlændingestyrelsen den 28. april 2016 med en udtalelse i anledning af advokat Amalie Starchs klage over indkvarteringen af asylparret [L-K] og [L-M].

Forud for besvarelsen havde Udlændingestyrelsen den 21. april 2016 fremsendt sålydende underskrevne udtalelse til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

”Udtalelse i anledning af advokat Amalie Starchs klage af 14. marts 2016 til Folketingets Ombudsmand over indkvartering af [L-M] og [L-K] på forskellige asylcentre

Indledning

¹⁸ Forhandlingerne er ikke medtaget i beretningen, men kan læses på Folketingets hjemmeside (https://www.ft.dk/forhandlinger/2015/20151M086_2016-05-03_1001.htm).

Ved brev af 21. marts 2016 har Folketingets Ombudsmand i anledning af en klage 14. marts 2016 fra advokat Amalie Starch til ombudsmanden – anmodet Udlændingestyrelsen om en udtalelse om det forhold, at Udlændingestyrelsen den 25. februar 2016 besluttede, at [L-M] og [L-K] skulle indkvarteres på hvert sit asylcenter, og at styrelsen efterfølgende den 3. marts 2016 traf afgørelse om flyttepåbud, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Ombudsmanden har anmodet Udlændingestyrelsen om at forholde sig til det, advokat Amalie Starch har anført i sin klage til ombudsmanden. Advokaten anfægter i sin klageskrivelse grundlaget for styrelsens beslutning om, at parret skulle indkvarteres på hvert sit asylcenter, herunder i hvilket omfang styrelsen ved beslutningen dels har foretaget et konkret skøn, dels har vurderet foreneligheden med EMRK art. 8.

Ombudsmanden har desuden anmodet om, at styrelsen fremsender sagens akter, herunder udlændinge-, integrations- og boligministerens meddelelse af 10. februar 2016.

I den anledning skal Udlændingestyrelsen udtale følgende:

Udlændingestyrelsens praksis forud for instruks af 10. februar 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Forud for 10. februar 2016, hvor styrelsen modtog instruks på at ændre praksis for indkvartering af mindreårige med en ægtefælle eller samlever, har styrelsen fulgt en praksis for indkvartering af mindreårige med en ægtefælle eller samlever, hvor styrelsen – bl.a. henset til straffelovens § 222 – ikke indkvarterede mindreårige under 15 år sammen med myndige eller ikke myndige ægtefæller eller samlever.

I sager, hvor den mindreårige var over 15 år, blev der foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Omdrejningspunktet for denne vurdering var indkvarteringsoperatørens børnefaglige personales vurderinger samt værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der var til den mindreåriges bedste med udgangspunkt i hensynet til barnets tarv.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af kontrakterne mellem Udlændingestyrelsen og indkvarteringsoperatørerne, at operatøren skal identificere beboere med særlige behov, og at der skal sikres en helhedsorienteret og koordineret indsats. Operatøren skal således sikre, at der i overensstemmelse med §§ 153 og 154 i lov om social service sker identifikation af særligt omsorgstruede børn med henblik på iværksættelse af nødvendige foranstaltninger i samarbejde med den lokale kommune og Udlændingestyrelsen. Operatørerne har således en skærpet underretningspligt i forhold til mindreårige, som er indkvarteret på asylcentrene, ligesom kommunerne i øvrigt har en tilsynspligt med børn, der opholder sig i asylcentersystemet.

Instruks af 10. februar 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse om, at ingen mindreårige fremover må indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever. Det fremgik bl.a. af pressemeddelelsen, at "Efter de nye retningslinjer må ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn. Inger Støjberg har også bedt Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever".

Udlændingestyrelsen modtog samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen. Instruksen betød således, at ingen mindreårige fremover måtte indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og at dette skulle gælde uanset om parret måtte have fællesbørn. Instruksen betød også, at der straks skulle ske adskillelse i de aktuelle sager, hvor en mindreårige allerede var indkvarteret sammen med en ældre ægtefælle eller samlever.

Det var ligeledes en del af instruksen, at styrelsen skulle påbegynde arbejdet med at udarbejde retningslinjer for indkvartering af mindre-

årige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er i samlivforhold med en person, der opholder sig i Danmark.

I forlængelse heraf orienterede styrelsen med udgangspunkt i presmeddelelse af 10. februar 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samme dag samtlige indkvarteringsoperatører om de nye retningslinjer, og at styrelsen i forlængelse heraf snarest muligt ville påbegynde varsling af flytninger i de sager, hvor mindreårige var indkvarteret sammen med myndige ægtefæller eller samleve.

Rækkevidden af instruksen i forhold til hvilke parter, der skulle adskilles, bl.a. under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, blev herefter løbende drøftet mellem styrelsen og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Departementet tilkendegav overfor styrelsen i relation til betydningen af Danmarks internationale forpligtelser, at det helt overordnede udgangspunkt for behandling af de konkrete sager måtte være, at en adskillelse af parrene – herunder par med fællesbørn – som udgangspunkt måtte anses for at være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder i henhold til EMRK art. 8 og Børnekonventionen.

Departementet tilkendegav herudover, at styrelsen kunne forelægge konkrete problemstillinger for departementet, hvis styrelsen ønskede departementets vurdering af foreneligheden med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændingestyrelsen har i perioden fra den 10. februar til dags dato med udgangspunkt i en konkret vurdering adskilt i alt 23 par, herunder [L-M] og [L-K].

I sagen vedrørende [L-M] og [L-K] har styrelsen – med udgangspunkt i instruksen af 10. februar 2016 – konkret vurderet, at der burde ske adskillelse. Styrelsen har i den forbindelse vurderet, at en adskillelse er indenfor rammerne af Danmarks Internationale forpligtelser.

Styrelsen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at indgrebet må anses for proportionalt, fordi indgrebets intensitet er proportionalt med de interesser, som staten varetager ved adskillelsen. Styrelsen har desuden vurderet, at adskillelsen af parterne alene vedrører det tidsrum, hvor de pågældende er indkvarterede på et dansk asylcenter, og at adskillelsen i øvrigt ikke umuliggør besøg mellem parterne eller begge parters mulighed for at besøge og have besøg af parrets fællesbørn. Styrelsen har således ikke vurderet, at der i denne sag forelå sådanne helt særlige omstændigheder, der ville gøre indgrebet uproportionelt.

Styrelsen har i 4 konkrete sager om mindreårige ægtefæller med ægtefæller/samlevende endnu ikke truffet beslutning om adskillelse af parterne på hvert sit asylcenter. En række problemstillinger i disse sager er i den forbindelse forelagt for departementet, fordi styrelsen ønsker en vurdering i relation til foreneligheden med Danmarks internationale forpligtelser. Styrelsen afventer således aktuelt departementets generelle vurderinger af problemstillingerne til brug for styrelsens afgørelse af disse konkrete sager.

Det retlige grundlag for styrelsens behandling af sagerne om indkvartering af mindreårige med ægtefæller/samlevende

Styrelsens beslutninger efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., om asylansøgers indkvartering på asylcentre har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. bemærkningerne side 33 i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013 (vedtaget som lov nr. 430 af 1. maj 2013).

De hidtidige beslutninger om indkvartering af mindreårige ægtefæller og deres ægtefæller og samlevende på forskellige asylcentre er foretaget i overensstemmelse med almindelig praksis for indkvartering og er således foretaget i henhold til § 42 a, stk. 7, 1. pkt.

Styrelsen kan i henhold til udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. træffe afgørelse om flyttepåbud i den situation, hvor styrelsens beslutning efter § 42 a, stk. 7, 1. pkt. ikke efterleveres. Dette betyder i relation til de konkrete sager om mindreårige med myndige ægtefæller eller samlevende, at styrelsen i de tilfælde, hvor en beslutning efter § 42 a, stk. 7,

1. pkt., ikke er blevet efterlevet, har truffet afgørelse om flyttepåbud i henhold til § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Indkvarteringsoperatørerne vil fremadrettet indkvartere parterne på hver sit asylcenter. Dette sker ved faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. § 42 a, stk. 7, 1. pkt. Der sker ikke partshøring forinden, men operatøren indgår i dialog med parret om indkvarteringen. Hvis parterne i forbindelse med indkvarteringen giver udtryk for, at de ikke er tilfredse med den anviste indkvartering eller vælger parret ikke at følge anvisning, vil Udlændingestyrelsen fremadrettet træffe en afgørelse om indkvarteringen hver for sig efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Styrelsen foretager parts-høring, forinden afgørelsen træffes. Denne partshøring vil i relevant omfang omfatte de faktiske oplysninger i sagen.

Styrelsens praktiske behandling af sager om indkvartering af mindreårige med ægtefæller/samlevere

I forlængelse af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 var styrelsen i dialog med operatørerne om den praktiske adskillelse af parrene. Til brug for styrelsens stillingtagen til indkvarteringen i de konkrete sager, sendte styrelsen medio februar et skema til de relevante operatører med anmodning om, at skemaet blev udfyldt sammen med de berørte par. Skemaet indeholdt bl.a. oplysninger om evt. fællesbørn, graviditet, familiemedlemmer, som også opholdt sig i Danmark, operatørens vurdering af evt. behov for foranstaltninger m.v. Par med fællesbørn blev endvidere bedt om at tage stilling til hvem af forældrene, der skulle indkvarteres sammen med fællesbørnene.

På baggrund af operatørernes tilbagemeldinger gennemgik styrelsen de konkrete sager i forhold til relevante indkvarteringsløsninger i de sager, hvor det på baggrund af drøftelserne med departementet var styrelsens vurdering, at der umiddelbart kunne ske adskillelse. Det altovervejende udgangspunkt for styrelsens beslutning om indkvartering var, at parrene skulle have mulighed for at opretholde regelmæssig kontakt, og at par med fællesbørn fik mulighed for selv at beslutte børnenes indkvartering.

Det indgik endvidere i styrelsens beslutning om indkvartering, om parrene havde voksne familiemedlemmer på eller i nærheden af asylcenteret, som kunne yde støtte til den forælder, som blev indkvarteret sammen med fællesbørnene.

Styrelsen orienterede de relevante operatører om de par, som skulle adskilles, hvortil de pågældende skulle flytte og datoen for den planlagte flytning. Operatørerne blev bedt om at orientere parrene. Der blev ikke truffet en egentlig afgørelse om flytningen, idet styrelsen vurderede, at beslutningen om indkvartering havde karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt. I de tilfælde, hvor de pågældende efter flere samtaler med operatøren nægtede at efterleve styrelsens anvisning om indkvartering, traf styrelsen efterfølgende afgørelse om flyttepåbud i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Udlændingestyrelsen er i færd med at udarbejde retningslinjer til operatørerne om indkvartering af mindreårige, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som også opholder sig i Danmark. Udkast til disse retningslinjer vedlægges som bilag 1.

Retningslinjerne fastlægger principperne for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som også opholder sig i Danmark. Retningslinjerne beskriver desuden procedurerne for modtagelse og indkvartering samt underretning af relevante myndigheder i de tilfælde, hvor operatøren bliver opmærksom på en mindreårig, som har indgået ægteskab eller er samlevende.

Det fremgår af retningslinjerne, at mindreårige asylansøgere, som indrejser sammen med en ægtefælle eller samlever, skal indkvarteres adskilt fra denne allerede ved den første indkvartering på modtagecenteret. Operatøren skal i den forbindelse straks underrette udlændingestyrelsen om parret. Udlændingestyrelsen vil herefter tage stilling til den videre indkvartering af parterne. Er den ene part under 15 år, skal operatøren tillige underrette de sociale myndigheder om parret. Hvis ingen af parterne er under 15 år, skal operatøren i nødvendigt omfang

underrette de sociale myndigheder i overensstemmelse med den skærpede underretningspligt, jf. servicelovens §§ 153 og 154.

Par, som er adskilt, vil som altovervejende udgangspunkt blive indkvarteret på forskellige asylcentre. Udlændingestyrelsen tager ved beslutningen om, hvor parterne skal indkvarteres, hensyn til, at parterne skal have mulighed for at besøge hinanden regelmæssigt, ligesom der skal være mulighed for regelmæssig og hyppig kontakt mellem evt. fællesbørn og den forælder, som ikke er indkvarteret sammen med børnene. Det vil i praksis sige, at parterne som udgangspunkt indkvarteres på asylcentre, som ligger i relativ nærhed af hinanden.

Par, som er adskilt, har mulighed for at besøge hinanden på deres respektive indkvarteringssteder. Besøgene skal foregå inden for de normale rammer for besøg på indkvarteringsstedet. Besøgene skal gennemføres på en måde, som er foreneligt med formålet med adskillelsen af parret. Det vil i praksis sige, at besøgene skal foregå i dagtimerne.

Det fremgår af retningslinjerne, at der ydes økonomisk støtte til transport i forbindelse med besøg mellem fællesbørn og den forælder, som ikke er indkvarteret sammen med børnene. Der ydes støtte til transport op til tre gange ugentligt. Der ydes ligeledes støtte til transport i forbindelse med besøg mellem par, som ikke har fællesbørn.

Afsluttende bemærkninger

Styrelsen er af den opfattelse, at beslutningen om adskillelsen af [L-M] og [L-K] – i lighed med de øvrige sager, hvor der er sket adskillelse – konkret er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændingestyrelsen vil fremadrettet træffe afgørelse efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. også i den situation, hvor parterne i forbindelse med indkvarteringen giver udtryk for, at de ikke er tilfredse med den anviste indkvartering. Styrelsen vil i den forbindelse foretage en partshøring efter forvaltningslovens § 19, der vil omfatte alle relevante faktiske oplysninger, forinden afgørelsen træffes. Styrelsen beklager, at der ikke i sagen vedrørende [L-M] og [L-K] er foretaget en sådan fyldestgørende partshøring.

Udlændingestyrelsen vedlægger kopi af akterne i sagen vedrørende [L-M] og [L-K].

Styrelsen vedlægger desuden telefonnotat af 10. februar 2016 om den mundtlige instruks i sagen, og mail af 10. februar 2016 fra styrelsen til samtlige indkvarteringsoperatører, hvor operatørerne orienteres om ny praksis på området.”

Det fremgår af et tidligere udkast hertil, at Ditte Kruse Dankert som en kommentar til afsnittet om, at det var ”en del af instruks, at styrelsen skulle påbegynde arbejdet med at udarbejde retningslinjer for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er i samlivsforhold med en person, der opholder sig i Danmark”, anførte, at hun havde fået den opfattelse af Lykke Sørensen, at afsnittet skulle formuleres således. Der fremgår endvidere af det formentligt første udkast til besvarelsen af ombudsmanden – et udkast fra Ditte Kruse Dankert sendt med mail af 30. marts 2016 kl. 22.46 – blandt andet følgende:

”Udlændingestyrelsen modtog den 10. februar 2016 mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om, at ingen mindreårige fremover måtte indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever. Det var en del af denne instruks, at dette gjaldt uanset om parret måtte have fællesbørn. Instruks, at der skulle adskillelse i de aktuelle sager, hvor en mindreårige på dette tidspunkt allerede var indkvarteret sammen med en ældre ægtefælle eller samlever.”

Endelig fremgår det af en mail af 2. april 2016 kl. 21.55 fra Ditte Kruse Dankert til bl.a. Lene Linnea Vejrum:

”...

Jeg glemte lige lidt forklaring. Min argumentation fraviger ift instituttets på det grundlæggende at instituttet jo siger, at der ikke er et beskyttelsesværdigt familieliv, hvis der er tvang - derfor er der ikke noget formål tilbage, når vi er nede i art 8,2- og derfor ingen proportionalitet ift indgreb. Det er her, hvor departementet jo må tage argumentationen - også diskussionen om, hvad tvang er/kan være. Det holder vi os ude af. Jeg har dog sat den buffer ind, at jeg tager forbehold for ”hvis der måtte

være tale om et beskyttelsesværdigt familieliv". På den måde er vi lidt forberedte, hvis ombudsmanden fortolker som instituttet."

Ditte Kruse Dankert har om Udlændingestyrelsens udtalelse af 21. april 2016 forklaret¹⁹, at det er vanskeligt at tidsfæste præcis, hvornår Udlændingestyrelsen modtog departementets tilkendegivelse om, "at det helt overordnede udgangspunkt for behandling af de konkrete sager måtte være, at en adskillelse af parrene – herunder par med fællesbørn – som udgangspunkt måtte anses for at være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtigelser". Styrelsen måtte forstå det således, at ordningen som udgangspunkt var i overensstemmelse med konventionerne, hvilket også lå som en grundpræmis for de videre drøftelser. Hun husker ikke, hvornår dette blev sagt direkte. Der var ikke nogen, der problematiserede beskrivelsen i afsnittet. Hun havde drøftelser med Lykke Sørensen og Jesper Gori om departementets opfattelse. Jesper Gori og Lykke Sørensen oplyste, at spørgsmålet var blevet vendt med Justitsministeriet. Jesper Gori og Lykke Sørensen gav udtryk for, at man som udgangspunkt kunne adskille parrene, men at der skulle være mulighed for undtagelser. Udlændingestyrelsen var ikke orienteret om indholdet af den løbende dialog mellem departementet og Justitsministeriet, men fik at vide, at der var en dialog. Hun²⁰ var sagsbehandler på udtalelsen. Det var hende, der havde udarbejdet udkastet. Hun tror, at både Lene Linnea Vejrum og Kristina Rosado kom med bemærkninger til udkastet. Da Lene Linnea Vejrum fik udkastet, kan der godt allerede have været indført nogle af de bemærkninger med ændringsmarkeringer, der fremgår af udkastet. Foreholdt sin kommentar om, at "Lykke lød til, at vi skulle skrive det sådan, synes jeg", forklarede hun, at det kan være, at hun har trukket dette ud af nogle af de samtaler, som de på daværende tidspunkt havde med departementet, men hun ved det ikke.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret²¹, at hun var involveret i udarbejdelsen af Udlændingestyrelsens udtalelse til Folketingets Ombudsmand, der i første omgang blev sendt fra Ditte Kruse Dankert til blandt andre Jesper Gori den 21. april 2016 kl. 12.12. Som i andre sager lavede kontoret et udkast, men det blev ikke sendt til departementet, uden at hun havde godkendt det. Den instruks, der blev henvist til i afsnittet "Styrelsens praktiske behandling af sager

19 Afhøringsekstrakten, side 453-454.

20 Afhøringsekstrakten, side 465.

21 Afhøringsekstrakten, side 428-429.

om indkvartering af mindreårige med ægtefæller/samlever”, var pressemeddelelsen sammen med hendes samtale den 10. februar 2016 med Line Skytte Mørk Hansen. På dette tidspunkt havde det udviklet sig til at blive en instruks. Det skema, de henviste til i samme afsnit i brevet, må være det skema, Margit Sander Rasmussen sendte til operatørerne den 18. februar 2016 kl. 16.49. På tidspunktet for denne høring var nogle par adskilt, formentlig omkring otte par, men størstedelen af parrene var endnu ikke adskilt. Høringssvarene på skemaet modtog de løbende frem til den frist, der var fastsat, men der var sikkert også nogle svar, der kom senere. Det var ikke alene oplysningerne om parrene i disse skemaer, styrelsen brugte i forbindelse med vurderingen af, om der forelå ”særlige omstændigheder”. De fik mange oplysninger ind fra operatørerne, der var meget opmærksomme på problemstillingen. Trivsel var noget af det, de havde stor fokus på. Det, der er beskrevet i afsnittet ”Instruks af 10. februar 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet” om, at Udlændingestyrelsen samtidig med pressemeddelelsen modtog en mundtlig instruks om at effektuere i overensstemmelse med denne, hvilket betød, at ingen mindreårig fremover måtte indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og at der straks skulle ske adskillelse i aktuelle sager, er i overensstemmelse med hendes oplevelse af forløbet. Det er Ditte Kruse Dankert, der har skrevet afsnittet, men hun har godkendt det. De anvendte formuleringen, at der ”straks” skulle ske adskillelse i aktuelle sager, fordi det var den melding, de fik. De skulle straks gå i gang med at adskille. Det anførte er en retvisende gengivelse af, hvordan styrelsen opfattede situationen den 10. februar 2016. Hvis styrelsen ikke i marts 2016 havde fået yderligere fra departementet, ville det ikke have været en lovlig ordre. Det, de gjorde i styrelsen, var noget andet end det, de fik at vide, at de skulle gøre. Hun²² husker ikke, at Lykke Sørensen skulle have været inde over formuleringen af afsnittet, hvor det anføres, at det var en del af instruksen af 10. februar 2016, at styrelsen skulle udarbejde retningslinjer om indkvartering, da styrelsen i en periode troede, at det var departementet, der skulle skrive disse. Hun husker ikke, at hun har talt med Lykke Sørensen om retningslinjer. Styrelsen troede i en periode, at det var departementet, der skulle udarbejde retningslinjer, og de fik den 22. februar 2016 at vide, at det i stedet var styrelsen. Derfor mente hun, at de ikke kunne skrive, at de sammen med instruksen fik oplysning om, at det var styrelsen, der skulle gøre dette. Hun tilføjede ordet ”straks” til

22 Afhøringsekstrakten, side 437.

sætningen om, at instruksen også betød, at der "straks" skulle ske adskillelse i aktuelle sager, fordi der ikke er tvivl om, at det blev sagt, at de straks skulle adskille. Det har hun ikke været i tvivl om på noget tidspunkt, uanset at det ikke måtte være anført i hendes notits af 31. marts 2016. Hun tror ikke, at alle de anførte tilføjelser og ændringer i udkastet er hendes. Det var sjældent, at hun havde så mange rettelser. Hun kan godt have fået et udkast med en række rettelser, som hun tilføjede yderligere rettelser. Det ville f.eks. ikke være hende, der tilføjede antallet af par. De øvrige rettelser kan være lavet af både Ditte Kruse Dankert og Kristina Rosado.

Jesper Gori anmodede den 21. april 2016 kl. 18.25 kontorchef i Stats- og Menneskeretskontoret Thomas Klyver om Justitsministeriets eventuelle bemærkninger til de menneskeretlige aspekter i Udlændingestyrelsens udtalelse. Af mailen til Thomas Klyver fremgår det yderligere, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet endvidere havde involveret Justitsministeriets Forvaltningsretskontor.

I mailen fremsendte Jesper Gori tillige Udlændingestyrelsens udkast til retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne vedrørende den praktiske indkvartering af mindreårige asylansøgere og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udkast til udtalelse til Folketingets Ombudsmand. Disse udkast og Justitsministeriets bemærkninger hertil gennemgås i afsnit 8.6.10 og 8.6.11.

Thomas Klyver har herom forklaret²³, at Carsten Madsen var kontorchef i Forvaltningsretskontoret på dette tidspunkt. Forvaltningsretskontoret skulle forholde sig til partshøringsdelen. Det var helt sædvanligt, at de blev involveret i besvarelsen til ombudsmanden. Når man skulle lave en besvarelse til ombudsmanden, skulle man vurdere, hvad de menneskeretlige forpligtelser tilsagde. Dette var Stats- og Menneskeretskontorets kompetenceområde. Når et ministerium skulle udtale sig om dette, var det helt sædvanligt, at hans kontor var inde over. Han husker ikke, hvor omfattende Udlændingestyrelsens bidrag til svar var. Han modtog en mail med materialet, som han givetvis sendte videre til sin sagsbehandler. Han erindrer ikke, om han selv gennemgik udkastene til udtalelser og retningslinjerne fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen. Han sendte materialet videre til

23 Afhøringssekstrakten, side 573-574.

Maria Aviaja Sander Holm, der var sagsbehandler. Hun gennemgik sagen, hvorefter de drøftede sagen. De kom herefter utvivlsomt med nogle bemærkninger til udkastet.

Carsten Madsen har herom forklaret²⁴, at han ikke erindrer, hvorfor hans kontor blev involveret i besvarelsen af ombudsmandens henvendelse, men at det formentligt skyldtes, at der var et forvaltningsretligt aspekt heri. Det eneste, han erindrer i den forbindelse, er, at Udlændingestyrelsen sendte et ret stort materiale over til ham, og at han tænkte: "Hvorfor skal jeg kigge på alt det?", eftersom det ikke lå i Forvaltningsretskontorets rolle uden videre at gennemgå andre myndigheders sagsakter. Hvis en myndighed var i tvivl om noget, måtte de spørge konkret herom. Justitsministeriet havde ikke ressourcer til at gennemgå et stort materiale. Han er ret sikker på, at han ikke læste materialet minutiøst igennem. Han kan ikke huske, om han orienterede Jesper Gori eller Anna-Sophie Saugmann-Jensen om, at han ikke læste alt det fremsendte materiale. Han erindrer ikke, at han bidrog til besvarelsen af ombudsmanden. Han erindrer ikke, hvornår han i givet fald læste materialet.

Af en notits dateret 28. april 2016 fra Justitsministeriets Stats- og Menneskeretskontor fremgår det, at Justitsministeriet havde ydet følgende mundtlige rådgivning vedrørende Udlændingestyrelsens udkast til udtalelse til Folkeetingets Ombudsmand:

"Efter gennemgang af bidraget fra Udlændingestyrelsen, herunder udkastet til retningslinjer, og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udkast til svar til Ombudsmanden, havde vi følgende bemærkninger, som blev videregivet mundtligt:

Udlændingestyrelsens bidrag:

1. Afsnittet omkring den konkrete afgørelse har en cirkulær argumentation og er derfor meningsløs. Det anførte står endvidere i kontrast til det forhold, at der ikke er foretaget en fyldestgørende partshøring. Afsnittet kan måske sammenskrives med, at sagerne bør genoptages (da dette også er vores vurdering).

24 Afhøringsekstrakten, side 683-684.

2. Diverse bemærkninger af sproglig karakter.

...”

Videre fremgår det af en intern mail, som Jesper Gori den 26. april 2016 kl. 17.00 sendte til Lykke Sørensen, at han vedrørende ”Ombudsmandssag – barnebrude” havde talt med ”Uffe”. I mailen anføres det endvidere:

”...

Uffe var helt enig i, at der bør ske partshøring, og at US skal bedes om at ændre deres bidrag, alternativt at vi i svaret til OMB vil oplyse, at vi vil bede US om dette.

...”

I en mail af 26. april 2016 kl. 18.42 fra Lene Linnea Vejrum til Tanja Franck, Ditte Kruse Dankert og Jens Vikner hedder det:

”...

Jeg har talt med Jesper.

Departementet har forelagt spørgsmålet for Forvaltningsretskontoret i JM.

Departementet giver os valget mellem at fastholde vores udtalelse eller ændre således at vi genoptager de sager, hvor der er sket adskillelse med henblik på partshøring. Hvis vi fastholder, vil departementet i deres udtalelse kritisere os for ikke at have partshørt fyldestgørende.

Det kommer sig af, at man ikke tør risikere, at ombudsmanden erklære afgørelserne for ugyldige grundet manglende partshøring.

Det er selvfølgelig en smule mærkeligt – set i bakspejlet – idet departementet tidligere har sagt til os, at der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed.

Jeg er mest stemt for, at vi selv ændre vores udtalelse.

Jeg har på den baggrund ændret i de afsluttende bemærkninger jf. vedlagte nye udkast.

Jesper vender derudover tilbage omkring vores henvisning til retningslinjerne, som departementet ikke når at se på inden udtalelsen til FOB sendes. Derfor vil de lige drøfte, om de synes vi skal medsende udkastet hertil. Såfremt vi ikke kan det, bør vi muligvis ændre en lille smule i de afsnit, der er markeret med gult. Jesper vender tilbage omkring den del i morgen.

Det jeg vil bede jer om at tage stilling til er, om I er enig i, at vi hellere selv vil genoptage sagerne end at få kritik af departementet omkring manglende partshøring.”

Ditte Kruse Dankert besvarede mailen samme dag kl. 20.02 således:

” ...

Enig med Lene (selvom jeg synes, at der grundlæggende er lidt manglende sammenhæng i de meldinger, der kommer –også ift den position, FOB evt. skulle indtage). ...

Jeg tænker, at vi laver partshøring/afgørelse i alle sager små 30 sager, hvor der er sket adskillelse, uden skelen til, om der tidligere er givet udtryk for utilfredshed.”

Jesper Gori har herom forklaret²⁵, at han ikke tør sige, om Lene Linnea Vejrum mail af 26. april 2016 præcist gengiver ordene i samtalen mellem Lene Linnea Vejrum og ham, men beskrivelsen forekommer i det store hele rigtig. Han husker ikke samtalen. Han kan ikke udtale sig om, hvorvidt departementet normalt modtager Udlændingestyrelsens udkast til svar til Folketingets Ombudsmand. Han husker det således, at departementet ikke modtog et udkast, men derimod et endeligt svar, der herefter blev korrigeret. Han tror, at det var ham, der ringede til Lene Linnea Vejrum. Baggrunden for, at han deltog i drøftelser om Udlændingestyrelsens udtalelse til Folketingets Ombudsmand, var, at der havde været en længere dialog angående spørgsmålet om partshøring. Ingen af dem syntes, at det var helt så nemt, som det ved første øjekast syntes. Departementet mente, at det var mest rimeligt, at man over for Udlændingestyrelsen gav udtryk for, at styrelsens svar ikke var udtryk for den opfattelse,

25 Afhøringsekstrakten, side 278 ff.

som departementet havde vedrørende spørgsmålet om partshøring. Den første udtalelse må have været formuleret således, at der ikke var grundlag for genoptagelse af sagerne. Første gang, han blev opmærksom på spørgsmålet om partshøring, var den 9. marts 2016 i forbindelse med sine drøftelser med Justitsministeriet om ministerens mulighed for at give konkrete tjenestebefalinger i sagerne. Han talte med kontorchef Carsten Madsen i Justitsministeriet. Som han husker det, nævnte Carsten Madsen, at man ved siden af dette spørgsmål ligeledes kunne drøfte, om der – selvom der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed – skulle ske partshøring som led i god forvaltningsskik. Dette var den umiddelbare tilkendegivelse på dette tidspunkt. Han husker ikke, hvad han præcist gjorde med denne oplysning, men inden påskeferien og i forbindelse med henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder må han have gjort Udlændingestyrelsen bekendt med Carsten Madsens opfattelse. Han tror, at Udlændingestyrelsens opfattelse var, at de selv havde peget på denne problemstilling tidligere. Han husker ikke at have fået oplyst, at spørgsmålet blev nævnt under koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Som han husker det, var det under samtalen med Carsten Madsen, at han første gang blev gjort bekendt med problemstillingen. Departementet var usikre på, hvad der retligt gjaldt i forhold til partshøring, men mente, at der burde foretages partshøring. Der var tvivl om, hvilken retlig konstruktion der var den rigtige, men på det tidspunkt, hvor svaret til ombudsmanden blev afgivet [4. maj 2016], mente departementet, at der skulle foretages partshøring. Hvis en afgørelse træffes uden partshøring, vil det normalt betyde, at afgørelsen er ugyldig. Adspurgt, om der var overvejelser om at lade parterne flytte sammen igen under genoptagelsen, har han forklaret, at dette spørgsmål blev vendt. Som han husker det, var det Udlændingestyrelsen, der rejste spørgsmålet. Han fik problemstillingen forelagt mundtligt, og sagsbehandleren og han gik herefter til Lykke Sørensen. Som han husker det, blev spørgsmålet rejst i forbindelse med svaret til Folketingets Ombudsmand. Spørgsmålet var afklaret omkring det tidspunkt, hvor svaret blev sendt til Folketingets Ombudsmand. Spørgsmålet om, hvad man skulle gøre under genoptagelsessagerne, blev afstemt med Lykke Sørensen. Svaret var, at parterne skulle forblive adskilt. Han ved ikke, om Lykke Sørensen havde vendt dette med andre i departementet. Som han husker det, var det deres overvejelse, at formålet med adskillelserne ikke skulle forspildes. På dette tidspunkt vidste man ikke, hvor lang tid genoptagelsessagerne ville vare. Adspurgt, om man overvejede at spørge de adskilte par, har han forklaret, at departementet ikke overvejede dette. Hvis man forestiller sig, at en adskillelse den 29. april 2016 var proportional, så departementet ikke for sig, at en fortsat

adskillelse under genoptagelsessagen ville gøre en adskillelse uproportional. Han er ikke bekendt med, om spørgsmålet blev drøftet med Justitsministeriet. Adspurg, om han var klar over, at flere af parrene havde klaget over adskillelserne, og at der blev indrapporteret trivselsproblemer hos de adskilte par, har han forklaret, at departementet ikke blev løbende orienteret om sagerne. Han ved ikke, om departementet vidste dette på daværende tidspunkt. Departementet vidste det helt sikkert under samrådene i 2017 og vidste det muligvis også på daværende tidspunkt som led i de generelle orienteringer, der typisk blev givet til Koncernøkonomi. Både Udlændingestyrelsens og departementets svar til ombudsmanden blev forelagt for Justitsministeriet, idet svarene indeholdt en redegørelse for Danmarks internationale forpligtelser. Justitsministeriet var fagministerium på dette område, og det var – også ud fra et forsigtighedskriterium – rigtigt at afstemme svaret med Justitsministeriet. Herudover indeholdt svaret fra Udlændingestyrelsen bemærkninger om partshøring. Svaret fra Udlændingestyrelsen til Folketingets Ombudsmand blev omskrevet, og han vil bestemt tro, at dette skete efter en drøftelse med Justitsministeriet.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret²⁶, at hun ikke tror, at hun på daværende tidspunkt blev orienteret om detaljerne i den dialog, ministeriet havde med Udlændingestyrelsen. De havde løbende mange drøftelser med Udlændingestyrelsen på såvel fuldmægtig- som kontorchefniveau. Hun hørte muligvis, at departementet ville udtale kritik af styrelsen, hvis ikke styrelsen genoptog sagerne, men det var ikke noget, hun var meget inde over.

Merete Milo sendte den 28. april 2016 kl. 14.28 en mail til Jesper Gori, hvori hun med henvisning til ombudsmandssagen oplyste, at "Nina" havde sagt, at den konkrete sag (adskillelsen af [L-K] og [L-M]) var i strid med artikel 8.

Jesper Gori har herom forklaret²⁷ bl.a., at oplysningen fra Nina Holst-Christensen indgik i sagsfremstillingen til ministeren, da svaret til Folketingets Ombudsmand blev lagt op til ministeren. Det var vurderingen, at der ikke skulle foretages noget på denne baggrund, idet Udlændingestyrelsen havde tilkendegivet, at man ville genoptage sagen. Han ved ikke, om Udlændingestyrelsen blev gjort bekendt med vurderingen. Det kunne sikkert være rimeligt at have gjort dette. Konklusionen var, at departementet ikke skulle forholde

26 Afhøringsekstrakten, side 552.

27 Afhøringsekstrakten, side 280.

sig til den konkrete sag. Deres opfattelse var, at Nina Holst-Christensen, hvis dygtighed de i øvrigt satte betydelig pris på, ikke havde det store kendskab til behandlingen af konkrete sager. Dette indgik også i deres overvejelser. Han ved ikke, hvilke oplysninger Nina Holst-Christensen var i besiddelse af i forhold til den konkrete sag. Han mener, at han ikke befandt sig i departementet på det tidspunkt, hvor oplysningen kom. Hans rolle var at tage stilling til, hvordan man skulle forholde sig til oplysningen, og Lykke Sørensens resolution var, at oplysningen skulle indgå i sagsfremstillingen.

Ditte Kruse Dankert har forklaret²⁸, at oplysningen om Nina Holst-Christensens vurdering ikke blev videregivet til Udlændingestyrelsen.

Thomas Klyver har herom forklaret²⁹, at han ikke selv havde forholdt sig til, om der var foretaget en rigtig vurdering i den sag, som der var klaget over til ombudsmanden, og han mindes ikke at have fået at vide, at Nina Holst-Christensen havde forholdt sig til det. På tidspunktet for svaret til ombudsmanden var det ham, Nina Holst-Christensen og Maria Aviaja Sander Holm, der hos Justitsministeriet var involveret. Han havde ikke selv orienteret om sagen højere oppe i systemet, men han ved ikke, om Nina Holst-Christensen havde nævnt sagen over for eksempelvis en afdelingschef. Det var helt sædvanligt, at de ikke gik længere end til afdelingschefer, når det drejede sig om ombudsmandsudtalelser. Han har ikke deltaget i drøftelser med justitsministeren om sagen. At justitsministeren var blevet orienteret om sagen, hørte han første gang, da det var fremme i pressen i forbindelse med sagen i undersøgelseskommissionen. Han var ikke selv med til at orientere justitsministeren, og han var heller ikke involveret i at vurdere, om ministeren skulle orienteres om sagen. Der var dog senere i forløbet – i juni måned – et forløb, hvor de blev bedt om at formulere et konkret eksempel, der blev forelagt for justitsministeren. Han talte ikke selv med ministeren herom.

Nina Holst-Christensen har herom forklaret³⁰ bl.a., at Merete Milos udtalelse om, at hun skulle have sagt, at Folketingets Ombudsmand ”ville vende tommelfingeren ned” i forhold til denne sag, i hvert fald ikke har drejet sig om sagens substans, for den har hun aldrig forholdt sig til. Hun forholdt sig

28 Afhøringssekstrakten, side 455.

29 Afhøringssekstrakten, side 576.

30 Afhøringssekstrakten, side 627-628.

alene til de generelle retningslinjer, der skulle udarbejdes. Hun erindrer ikke, at de drøftede udfaldet af den konkrete sag. Hun gjorde meget ud af ikke at drøfte de konkrete sager, herunder den sag som var påklaget til Folketingets Ombudsmand. Det, Merete Milo skrev, var udtryk for, at kommunikation kan være svært, og at drøftelserne af en sag går igennem mange led. Det var efter hendes opfattelse formentlig ”gangsnak, der var blevet til 10 høns”. Hun havde på daværende tidspunkt et samarbejde med Lykke Sørensen og Jesper Gori. Hun samarbejdede også med Merete Milo, men ikke om denne sag. Det var hendes opfattelse, at Justitsministeriets vurdering af retsstillingen på dette område var den samme under hele perioden fra den 9. februar 2016 og indtil slutningen af april måned 2016.

Udlændingestyrelsens endelige udtalelse af 28. april 2016 til ombudsmanden er sålydende:

”Indledning

Ved brev af 21. marts 2016 har Folketingets Ombudsmand i anledning af en klage af 14. marts 2016 fra advokat Amalie Starch til ombudsmanden – anmodet Udlændingestyrelsen om en udtalelse om det forhold, at Udlændingestyrelsen den 25. februar 2016 besluttede, at [L-K] og [L-M] skulle indkvarteres på hvert sit asylcenter, og at styrelsen efterfølgende den 3. marts 2016 traf afgørelse om flyttepåbud, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Ombudsmanden har anmodet Udlændingestyrelsen om at forholde sig til det, advokat Amalie Starch har anført i sin klage til ombudsmanden. Advokaten anfægter i sin klageskrivelse grundlaget for styrelsens beslutning om, at parret skulle indkvarteres på hvert sit asylcenter, herunder i hvilket omfang styrelsen ved beslutningen dels har foretaget et konkret skøn, dels har vurderet foreneligheden med EMRK art. 8.

Ombudsmanden har desuden anmodet om, at styrelsen fremsender sagens akter, herunder udlændinge-, integrations- og boligministerens meddelelse af 10. februar 2016.

I den anledning skal Udlændingestyrelsen udtale følgende:

Udlændingestyrelsens praksis forud for instruks af 10. februar 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Forud for 10. februar 2016, hvor styrelsen modtog instruks på at ændre praksis for indkvartering af mindreårige med en ægtefælle eller samlever, har styrelsen fulgt en praksis for indkvartering af mindreårige med en ægtefælle eller samlever, hvor styrelsen – bl.a. henset til straffelovens § 222 – ikke indkvarterede mindreårige under 15 år sammen med myndige eller ikke myndige ægtefæller eller samlever.

I sager, hvor den mindreårige var over 15 år, blev der foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Omdrejningspunktet for denne vurdering var indkvarteringsoperatørens børnefaglige personales vurderinger samt værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der var til den mindreåriges bedste med udgangspunkt i hensynet til barnets tarv.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af kontrakterne mellem Udlændingestyrelsen og indkvarteringsoperatørerne, at operatøren skal identificere beboere med særlige behov, og at der skal sikres en helhedsorienteret og koordineret indsats. Operatøren skal således sikre, at der i overensstemmelse med §§ 153 og 154 i lov om social service sker identifikation af særligt omsorgstruede børn med henblik på iværksættelse af nødvendige foranstaltninger i samarbejde med den lokale kommune og Udlændingestyrelsen. Operatørerne har således en skærpet underretningspligt i forhold til mindreårige, som er indkvarteret på asylcentrene, ligesom kommunerne i øvrigt har en tilsynspligt med børn, der opholder sig i asylcentersystemet.

Instruks af 10. februar 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse om, at ingen mindreårige fremover må indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever. Det fremgik bl.a. af pressemeddelelsen, at 'Efter de nye retningslinjer må ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn. Inger Støjberg har også bedt Udlændingestyrelsen om

at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever’.

Udlændingestyrelsen modtog samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen. Instruksen betød således, at ingen mindreårige fremover måtte indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og at dette skulle gælde uanset om parret måtte have fællesbørn. Instruksen betød også, at der straks skulle ske adskillelse i de aktuelle sager, hvor en mindreårig allerede var indkvarteret sammen med en ældre ægtefælle eller samlever.

Det var ligeledes en del af instruksen, at styrelsen skulle påbegynde arbejdet med at udarbejde retningslinjer for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er i samlivforhold med en person, der opholder sig i Danmark.

I forlængelse heraf orienterede styrelsen med udgangspunkt i pressemeddelelse af 10. februar 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samme dag samtlige indkvarteringsoperatører om de nye retningslinjer, og at styrelsen i forlængelse heraf snarest muligt ville påbegynde varsling af flytninger i de sager, hvor mindreårige var indkvarteret sammen med myndige ægtefæller eller samlever.

Rækkevidden af instruksen i forhold til hvilke parter, der skulle adskilles, bl.a. under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtigelser, blev herefter løbende drøftet mellem styrelsen og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Departementet tilkendegav overfor styrelsen i relation til betydningen af Danmarks Internationale forpligtigelser, at det helt overordnede udgangspunkt for behandling af de konkrete sager måtte være, at en adskillelse af parrene – herunder par med fællesbørn – som udgangspunkt måtte anses for at være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtigelser, herunder i henhold til EMRK art. 8 og Børnekonventionen.

Departementet tilkendegav herudover, at styrelsen kunne forelægge konkrete problemstillinger for departementet, hvis styrelsen ønskede departementets vurdering af foreneligheden med Danmarks internationale forpligtigelser.

Udlændingestyrelsen har i perioden fra den 10. februar til dags dato med udgangspunkt i en konkret vurdering adskilt i alt 23 par, herunder [L-K] og [L-M].

I sagen vedrørende [L-K] og [L-M] har styrelsen – med udgangspunkt i instruksen af 10. februar 2016 – konkret vurderet, at der burde ske adskillelse. Styrelsen har i den forbindelse vurderet, at en adskillelse er indenfor rammerne af Danmarks internationale forpligtigelser.

Styrelsen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at indgrebet må anses for proportionalt, fordi indgrebets intensitet er proportionalt med de interesser, som staten varetager ved adskillelsen. Styrelsen har desuden vurderet, at adskillelsen af parterne alene vedrører det tidsrum, hvor de pågældende er indkvarterede på et dansk asylcenter, og at adskillelsen i øvrigt ikke umuliggør besøg mellem parterne eller begge parters mulighed for at besøge og have besøg af parrets fællesbørn. Styrelsen har således ikke vurderet, at der i denne sag forelå sådanne helt særlige omstændigheder, der ville gøre indgrebet uproportionalt.

Styrelsen har i 4 konkrete sager om mindreårige ægtefæller med ægtefæller/samlevere endnu ikke truffet beslutning om adskillelse af parterne på hvert sit asylcenter. En række problemstillinger i disse sager er i den forbindelse forelagt for departementet, fordi styrelsen ønsker en vurdering i relation til foreneligheden med Danmarks internationale forpligtigelser. Styrelsen afventer således aktuelt departementets generelle vurderinger af problemstillingerne til brug for styrelsens afgørelse af disse konkrete sager.

Det retlige grundlag for styrelsens behandling af sagerne om indkvartering af mindreårige med ægtefæller/samlevere

Styrelsens beslutninger efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., om asylansøgers indkvartering på asylcentre har karakter af faktisk

forvaltningsvirksomhed, jf. bemærkningerne side 33 i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013 (vedtaget som lov nr. 430 af 1. maj 2013).

De hidtidige beslutninger om indkvartering af mindreårige ægtefæller og deres ægtefæller og samlevere på forskellige asylcentre er foretaget i overensstemmelse med almindelig praksis for indkvartering og er således foretaget i henhold til § 42 a, stk. 7, 1. pkt.

Styrelsen kan i henhold til udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. træffe afgørelse om flyttepåbud i den situation, hvor styrelsens beslutning efter § 42 a, stk. 7, 1. pkt. ikke efterleves. Dette betyder i relation til de konkrete sager om mindreårige med myndige ægtefæller eller samlevere, at styrelsen i de tilfælde, hvor en beslutning efter § 42 a, stk. 7, 1. pkt., ikke er blevet efterlevet, har truffet afgørelse om flyttepåbud i henhold til § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Indkvarteringsoperatørerne vil fremadrettet indkvartere parterne på hver sit asylcenter ved første indkvartering. Dette sker ved faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. § 42 a, stk. 7, 1. pkt. Der sker ikke partshøring forinden, men operatøren indgår i dialog med parret om indkvarteringen. Hvis parterne i forbindelse med indkvarteringen giver udtryk for, at de ikke er tilfredse med den anviste indkvartering eller vælger parret ikke at følge anvisningen, vil Udlændingestyrelsen træffe en afgørelse om indkvarteringen hver for sig efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Styrelsen foretager partshøring, forinden afgørelsen træffes. Denne partshøring vil i relevant omfang omfatte de faktiske oplysninger i sagen.

Styrelsens praktiske behandling af sager om indkvartering af mindreårige med ægtefæller/samlevere

I forlængelse af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 var styrelsen i dialog med operatørerne om den praktiske adskillelse af parrene. Til brug for styrelsens stillingtagen til indkvarteringen i de konkrete sager, sendte styrelsen medio februar et skema til de relevante operatører med anmodning om, at skemaet blev udfyldt sammen med de berørte par. Skemaet indeholdt bl.a. oplysninger om evt. fællesbørn, graviditet, familiemedlemmer, som også opholdt sig i Danmark, operatørens vurdering af evt. behov for foranstaltninger m.v. Par med fællesbørn blev endvidere bedt om at

tage stilling til hvem af forældrene, der skulle indkvarteres sammen med fællesbørnene.

På baggrund af operatørernes tilbagemeldinger gennemgik styrelsen de konkrete sager i forhold til relevante indkvarteringsløsninger i de sager, hvor det på baggrund af drøftelserne med departementet var styrelsens vurdering, at der umiddelbart kunne ske adskillelse. Det altovervejende udgangspunkt for styrelsens beslutning om indkvartering var, at parrene skulle have mulighed for at opretholde regelmæssig kontakt, og at par med fællesbørn fik mulighed for selv at beslutte børnenes indkvartering.

Det indgik endvidere i styrelsens beslutning om indkvartering, om parrene havde voksne familiemedlemmer på eller i nærheden af asylcenteret, som kunne yde støtte til den forælder, som blev indkvarteret sammen med fællesbørnene.

Styrelsen orienterede de relevante operatører om de par, som skulle adskilles, hvortil de pågældende skulle flytte og datoen for den planlagte flytning. Operatørerne blev bedt om at orientere parrene. Der blev ikke truffet en egentlig afgørelse om flytningen, idet styrelsen vurderede, at beslutningen om indkvartering havde karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt. I de tilfælde, hvor de pågældende efter samtaler med operatøren nægtede at efterleve styrelsens anvisning om indkvartering, traf styrelsen efterfølgende afgørelse om flyttepåbud i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Udlændingestyrelsen er i færd med at udarbejde retningslinjer til operatørerne om indkvartering af mindreårige, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som også opholder sig i Danmark. Retningslinjerne vil beskrive reglerne for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som også opholder sig i Danmark. Retningslinjerne vil desuden beskrive procedurerne for modtagelse og indkvartering samt underretning af relevante myndigheder i de tilfælde, hvor operatøren bliver opmærksom på en mindreårig, som har indgået ægteskab eller er samlevende.

Det vil fremgå af retningslinjerne, at mindreårige asylansøgere, som indrejser sammen med en ægtefælle eller samlever, skal indkvarteres adskilt fra denne allerede ved den første indkvartering på modtagecenteret. Operatøren skal i den forbindelse straks underrette Udlændingestyrelsen om parret. Udlændingestyrelsen vil herefter tage stilling til den videre indkvartering af parterne. Er den ene part under 15 år, skal operatøren tillige underrette de sociale myndigheder om parret. Hvis ingen af parterne er under 15 år, skal operatøren i nødvendigt omfang underrette de sociale myndigheder i overensstemmelse med den skærpede underretningspligt, jf. servicelovens §§ 153 og 154.

Par, som er adskilt, vil som altovervejende udgangspunkt blive indkvarteret på forskellige asylcentre. Udlændingestyrelsen tager ved beslutningen om, hvor parterne skal indkvarteres, hensyn til, at parterne skal have mulighed for at besøge hinanden regelmæssigt, ligesom der skal være mulighed for regelmæssig og hyppig kontakt mellem evt. fællesbørn og den forælder, som ikke er indkvarteret sammen med børnene. Det vil i praksis sige, at parterne som udgangspunkt indkvarteres på asylcentre, som ligger i relativ nærhed af hinanden.

Par, som er adskilt, har mulighed for at besøge hinanden på deres respektive indkvarteringssteder. Besøgene skal foregå inden for de normale rammer for besøg på indkvarteringsstedet. Besøgene skal gennemføres på en måde, som er foreneligt med formålet med adskillelsen af parret. Det vil i praksis normalt sige, at besøgene skal foregå i dagtimerne.

Det er tanken, at der ydes økonomisk støtte til transport i forbindelse med besøg mellem fællesbørn og den forælder, som ikke er indkvarteret sammen med børnene, op til tre gange ugentligt. Der ydes ligeledes støtte til transport i forbindelse med besøg mellem par, som ikke har fællesbørn, medmindre den ene part er under 15 år.

Afsluttende bemærkninger

Udlændingestyrelsen vil fremadrettet træffe afgørelse efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt., også i den situation, hvor parterne i forbindelse med indkvarteringen giver udtryk for, at de ikke er tilfredse med den anviste indkvartering, men efterkommer anvisningen. Styrelsen vil i den forbindelse foretage en partshøring efter forvaltningslovens

§ 19, der vil omfatte alle relevante faktiske oplysninger af væsentlig betydning, forinden afgørelsen træffes.

I forhold til de sager, som allerede er afgjort, herunder sagen vedrørende [L-K] og [L-M], vil styrelsen genoptage sagerne og foretage en fyldestgørende partshøring. Under sagsbehandlingen, i forbindelse med genoptagelsen af sagerne, vil parterne forblive adskilt. Udlændingestyrelsen vil tilstræbe en hurtig afgørelse af sagerne.

Udlændingestyrelsen vedlægger kopi af akterne i sagen vedrørende [L-K] og [L-M].

Styrelsen vedlægger desuden telefonnotat af 10. februar 2016 om den mundtlige instruks i sagen, og mail af 10. februar 2016 fra styrelsen til samtlige indkvarteringsoperatører, hvor operatørerne orienteres om ny praksis på området.”

Lykke Sørensen har herom forklaret³¹ bl.a., at det først var noget senere, at det gik op for hende, at det, der blev sagt på koncerndirektionsmødet [at der skulle være mulighed for undtagelser og foretages en konkret vurdering], hvor også Henrik Grunnet var til stede, ikke var gået videre til medarbejderne i Udlændingestyrelsen. Derfor skrev de sådan. Det var ikke det samme, som at de [styrelsen] ikke gjorde det, der faktisk var tilkendegivet under mødet. Der³² var ikke meget andet at gøre end at genoptage de afgjorte sager, idet man var nået frem til, at der var tale om en afgørelse. Adspurg, hvorvidt der var overvejelser om, at den oprindelige beslutning om adskillelse var ugyldig, har hun forklaret, at hun ikke husker dette. Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet har nok været inde i den konkrete vurdering, men hun husker det ikke. Udgangspunktet kan være, at en afgørelse er ugyldig, hvis der ikke er sket partshøring. Hun husker ikke, at der har været en bestemt drøftelse. Der har muligvis været en drøftelse med Justitsministeriet, og hun har muligvis hørt om det, men hun husker det ikke. Hun ved ikke, hvorfor man ikke allerede i marts 2016 af forsigtighedshensyn valgte at partshøre. Hun var bortrejst i 14 dage fra den 9. marts 2016, og herefter var der påskeferie. Hun har ingen erindring om, hvilke drøftelser der fandt sted på daværende tidspunkt. Jes-

31 Afhøringsekstrakten, side 58.

32 Afhøringsekstrakten, side 172-173.

per Gori og Udlændingestyrelsen har været mere inde i disse drøftelser. Hun kan godt have fået et "oprids", da hun kom hjem, men hun husker det ikke. Adspurg, om det ville være politisk mest belejligt for ministeren, at alle par under behandlingen af genoptagelsessagerne skulle forblive adskilt, har hun forklaret, at det utvivlsomt ville være politisk mest belejligt for ministeren at lade parrene være adskilte under genoptagelsessagerne, men hun husker ikke de nærmere overvejelser og kan ikke udtale sig nærmere om, hvad der var politisk mest belejligt. Hun er enig i, at udgangspunktet ville være, at afgørelserne var ugyldige, men hun husker ikke drøftelserne. Hun husker ikke at have deltaget i overvejelser om, hvad der politisk var mest betimeligt, og ministeren var ikke inde over spørgsmålet om partshøring. Det er helt normalt, at drøftelser om forvaltningsretlige spørgsmål ikke forelægges for ministeren. Ministeren fik på et tidspunkt at vide, at man måtte genoptage sagerne, men hun tror ikke, at ministeren fik forelagt spørgsmålet om, hvorvidt parterne skulle forblive adskilt, mens man genoptog sagerne. Hun³³ har helt sikkert læst Udlændingestyrelsens udtalelse. Det, som Udlændingestyrelsen skrev i denne udtalelse, svarede ikke til hendes opfattelse af, hvad der var givet udtryk for på koncerndirektionsmødet. Hun erindrer ikke, om Udlændingeafdelingen på det tidspunkt overvejede at få Udlændingestyrelsens udlægning verificeret ved eksempelvis at forelægge udtalelsen for Koncernstyring. Hun husker ikke den sagsbehandling, der fandt sted, eller hvem af hendes medarbejdere der var inddraget i sagsbehandlingen. Adspurg, om man i april/maj 2016 overvejede at få afdækket, om forløbet den 10. februar 2016 havde været som beskrevet, har hun forklaret, at dette blev afdækket siden hen. Hun tror ikke, at hun på dette tidspunkt vidste, hvilke telefonsamtaler der havde været. Hun erindrer ikke den forudgående sagsbehandling.

Line Skytte Mørk Hansen – der har forklaret, at hun under en telefonsamtale den 10. februar 2016 med Lene Linnea Vejrum gjorde det klart, at pressemeddelelsens ordlyd ikke betød, at der ikke skulle være undtagelser – har om Udlændingestyrelsens udtalelse til Folketingets Ombudsmand forklaret³⁴ bl.a., at hun opfatter Udlændingestyrelsens udtalelse om, at de samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 modtog en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen, som en efterrationa-

33 Afhøringsekstrakten, side 783.

34 Afhøringsekstrakten, side 197-198.

lisering fra Udlændingestyrelsens side. Adspurgt, hvorfor departementet ikke gjorde det klart, at det allerede den 10. februar 2016 blev drøftet, at der gjaldt undtagelser, har hun forklaret, at Udlændingestyrelsen aldrig har administreret undtagelsesfrit og ikke kan have været i tvivl om, at der var undtagelser. Hun har aldrig hørt nogen sige, at der skulle administreres uden undtagelser. Udlændingestyrelsen kan ikke have været i den vildfarelse, at styrelsen skulle administrere ulovligt. Hvis Lene Linnea Vejrum havde fået den opfattelse, at hun var blevet bedt om at administrere ulovligt, kunne Lene Linnea Vejrum have bedt hende om at bekræfte dette skriftligt eller have taget fat i for eksempel Jesper Gori. Hun³⁵ så ikke tidligere eller senere versioner af Udlændingestyrelsens udkast. Hun er ikke blevet hørt om eller har været inddraget i drøftelser om, hvordan telefonsamtalerne mellem hende og Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016 skulle gengives i udtalelsen til ombudsmanden. Hun har heller ikke efterfølgende været involveret i sådanne drøftelser.

Anne Nygaard Just har herom forklaret³⁶ bl.a., at hun ikke kan huske, at Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand – hvoraf fremgår blandt andet, at ”Udlændingestyrelsen samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 modtog en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen” – gav anledning til drøftelser i ministeriet. På dette tidspunkt havde Udlændingeafdelingen overtaget sagen lidt mere og var mere involveret, end de havde været i begyndelsen. Derfor kan der sagtens have været en drøftelse, men hun har ikke været involveret i den. Hun har heller ikke deltaget på kontormøder eller afdelingsmøder, hvor telefonsamtalen mellem Lene Linnea Vejrum og Line Skytte Mørk Hansen blev drøftet. Hun husker ikke, at Koncernstyring var involveret i svaret til Folketingets Ombudsmand. De var kun involveret på den måde, at de skulle udskrive alle de dokumenter, der var på sagen, og udlevere dem til Udlændingeafdelingen, som videresendte materialet til ombudsmanden. Det er muligt, at de har set styrelsens udtalelse til Folketingets Ombudsmand, men i så fald var det alene som orientering. Det juridiske lå i Udlændingeafdelingen. Hun var i april-maj måned 2016 ikke i øvrigt involveret i drøftelser eller overvejelser vedrørende ombudsmandssagen.

35 Afhøringsekstrakten, side 777.

36 Afhøringsekstrakten, side 345-346.

Tanja Franck har herom forklaret³⁷ bl.a., at før hun tiltrådte som direktør i styrelsen, var der nogle interne drøftelser om, hvorvidt adskillelsen af parrene var faktisk forvaltningsvirksomhed. Diskussionen fortsatte, efter at hun var tiltrådt. Diskussionen drejede sig om, at de til at begynde med behandlede adskillelserne som faktisk forvaltningsvirksomhed. Det var helt normalt at flytte rundt på asylansøgerne fra ét center til et andet. Alt, hvad styrelsen tidligere havde foretaget sig i forhold til indkvartering af asylansøgere, var – efter udlændingeloven – faktisk forvaltningsvirksomhed. Hun vil tro, det var Lene Linnea Vejrum, der rejste problemstillingen om, hvorvidt adskillelserne var faktisk forvaltningsvirksomhed. Det ville være mest naturligt, at det var hende, der nævnte det. Hun husker det sådan, at de talte om denne problemstilling flere gange i løbet af april måned. Problemet var, at selvom alle var af den opfattelse, at der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, fordi det stod i loven, var der også en erkendelse af, at det var indgribende at adskille par, og at der derfor måske alligevel var tale om noget andet end faktisk forvaltningsvirksomhed. Der var derfor overvejelser om, hvorvidt man skulle partshøre og træffe egentlige afgørelser. Adspurgt, om det blev overvejet, om der i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, var hjemmel til at adskille par, har hun forklaret, at hun ikke mener, at det var en problemstilling, der blev rejst over for hende. Hun husker heller ikke, at Adam Abdel Khalik skulle have nævnt denne problemstilling på et senere tidspunkt. Hun har ikke en tydelig erindring herom, men husker det sådan, at de drøftede med departementet, om der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, eller om de skulle træffe afgørelser. Hun husker ikke, at de skelnede mellem, om det alene skulle ske fremadrettet eller tillige bagudrettet. De opfattede det ikke sådan, at de havde gjort noget forkert. Det stod i udlændingeloven, at man i indkvarteringssager ikke partshørte, da der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. Eftersom de mente, at det, de havde gjort hidtil, ikke var forkert, og at man nu blot ”ville gøre noget mere”, skulle ændringerne kun ske fremadrettet. Hun husker dog ikke drøftelserne om dette i detaljer. Hun kan ikke huske, at hun fik forelagt spørgsmål om, hvad de skulle gøre med de par, der allerede var blevet adskilt, eller at de på det tidspunkt, hvor de besluttede at genoptage alle sagerne, drøftede, om de i mellemtiden skulle gøre noget med de adskilte par. Det³⁸ er hendes klare opfattelse, at hun har set brevet til Folketingets Ombudsmand, og at hun har været med til at drøfte indholdet, men det er helt sikkert nogle

37 Afhøringsekstrakten, side 358-359.

38 Afhøringsekstrakten, side 362.

andre end hende, der har stået for at skrive det. Hun så normalt alt, der blev sendt fra styrelsen til Folketingets Ombudsmand. Hun tror ikke, at styrelsen undersøgte noget i forbindelse med udfærdigelsen af brevet til Folketingets Ombudsmand, herunder heller ikke for at udarbejde det afsnit, hvoraf det fremgår, at styrelsen samtidig med pressemeddelelsen modtog en mundtlig instruks. Lene Linnea Vejrum havde fortalt, at hun var blevet ringet op og havde fået en besked om, at alle par skulle adskilles. Hun kan ikke huske, at nogen fra departementet skulle have kontaktet styrelsen for at fortælle, at de ikke var enige i Lene Linnea Vejrum's gengivelse af samtalen. Departementet havde andre bemærkninger til brevet, men ingen bemærkninger i forhold til det anførte om telefonsamtalen. De retningslinjer, der er omtalt i brevet til ombudsmanden, og som styrelsen på dette tidspunkt arbejdede på, var af mere praktisk karakter. Hun kan ikke huske, hvornår departementet bad dem om at udarbejde retningslinjer. De skrev et papir, der var rettet til operatørerne, som handlede om, hvad operatørerne rent praktisk skulle gøre, når et par ankom til Danmark. Det var aldrig tanken, at operatørerne skulle træffe afgørelse om adskillelse. Det var styrelsens afgørelse. Hun ved ikke, om retningslinjerne i begyndelsen også skulle omfatte den juridiske vurdering af, hvornår man kunne adskille et par, men retningslinjerne endte under alle omstændigheder med alene at omfatte det praktiske. Hun kan huske, at hun har deltaget i nogle drøftelser om de praktiske forhold, og hun er ikke bekendt med, at styrelsen også skulle lave retningslinjer for, hvornår man kunne adskille et par.

Mark Thorsen har herom forklaret³⁹, at han vidste, at der kom en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand i april 2016. Han havde adgang til de akter, der lå hos ministeren, departementschefen og Jonas From Soelberg. Han kan derfor muligvis "være blevet chattet ind på sagen", men det var ikke noget, han læste i bund. Han er ret overbevist om, at han ikke på dette tidspunkt læste udtalelsen. Han tror, at han først læste udtalelsen i forbindelse med et samråd i 2017, hvor han genlæste redegørelsen fra Folketingets Ombudsmand. Han tror, at det var op til samrådet den 23. juni 2017. Han ville ønske, at han havde læst det og spurgt ind til Udlændingestyrelsens udtalelse om, at de "samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 [modtog] en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af

39 Afhøringsekstrakten, side 385.

pressemeddelelsen”, men det gjorde han ikke. Han⁴⁰ overværede ikke Line Skytte Mørk Hansens opringning til Udlændingestyrelsen. Han kan derfor ikke sige, hvordan ordene faldt. Hvis der er én ting, som han fortryder i dette forløb og i arbejdet op til samrådene, er det, at han ikke undersøgte, om de havde spurgt Line Skytte Mørk Hansen om, hvorvidt hun var enig i det, der stod i svaret til Folketingets Ombudsmand. Det har han aldrig selv spurgt Line Skytte Mørk Hansen om. Hans antagelse var, at de, der havde skrevet svaret, eksempelvis Jesper Gori, havde spurgt Line Skytte Mørk Hansen. Han forstår nu, at Line Skytte Mørk Hansen ikke er enig.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret⁴¹, at baggrunden for ændringen, hvorefter styrelsen ville genoptage de allerede afgjorte sager, var nogle meget lange drøftelser vedrørende blandt andet, om der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed eller egentlige afgørelsessager. Det var der drøftelser med departementet om fra et ret tidligt tidspunkt i processen. Gentagne gange fik de at vide af departementet, at der – ligesom det var tilfældet i alle andre indkvarteringssager – var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. Der var også interne drøftelser i styrelsen fra et ret tidligt tidspunkt. Disse drøftelser var ret intense i marts måned, hvor Anni Fode var fungerende direktør, og de havde Jens Vikner til at se på spørgsmålet. De blev mere og mere overbeviste om, at adskillelserne – på grund af deres indgribende karakter – skulle behandles som afgørelsessager og ikke faktisk forvaltningsvirksomhed. Brevet til ombudsmanden blev ændret på baggrund af drøftelser med departementet, der mente, at styrelsen skulle genoptage alle sagerne. Hun kan ikke svare på, hvorfor departementet havde denne opfattelse. Det kan muligvis være fordi, man var bange for, at ombudsmanden kunne mene, at der var tale om ugyldige afgørelser, fordi parrene ikke var blevet hørt. Spørgsmålet om ugyldighed fyldte ikke meget i styrelsen. De drøftede, om der skulle ske partshøring, og om der var tale om afgørelsessager. Hun har ikke indtryk af, om spørgsmålet om ugyldighed fyldte meget i departementet. Meldingen fra departementet om, at der burde ske genoptagelse, kom meget sent i processen. Der var ikke nogen konflikt. Styrelsen var enige heri, da de fik meldingen. Hun husker ikke tydeligt, om de i april 2016 drøftede spørgsmålet om, hvorvidt parrene skulle genforenes under sagsbehandlingen i genoptagelsessagerne, men i juni 2016 havde hun en drøftelse med Adam Abdel Khalik om spørgsmålet.

40 Afhøringsekstrakten, side 395.

41 Afhøringsekstrakten, side 429-430.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret⁴², at efter at departementet i lang tid havde overvejet spørgsmålet, fik Udlændingestyrelsen at vide, at de i hvert fald skulle genoptage de sager, hvor de havde truffet afgørelse om flyttepåbud. Når Udlændingestyrelsen i alle sager besluttede at genoptage, dvs. også i de sager, hvor der ikke var truffet afgørelse om flyttepåbud, var det styrelsens egen beslutning. Hun opfattede det således, at det ifølge departementet var klart, at der i flyttepåbudssagerne skulle ske genoptagelse, men ikke nødvendigvis i de andre sager, hvor der ikke var blevet udstedt et flyttepåbud. Udlændingestyrelsen mente ikke, at det blev klart, hvad man skulle, og styrelsen ville være sikker på, at man gjorde det rigtige i alle sager. På daværende tidspunkt talte de om, hvad partshøringen skulle bestå i, og de endte med en bred model for partshøringen. Hun havde den opfattelse, at ”fyldestgørende” partshøring var mere dækkende end partshøring over ”relevante faktiske oplysninger”. Styrelsen⁴³ fik i forbindelse med udtalelsen til Folketingets Ombudsmand ikke bemærkninger fra departementet om, at udlændingelovens § 42 a, stk. 7, ikke kunne bruges som hjemmel.

Kristina Rosado har herom forklaret⁴⁴, at hun ikke var involveret i sagsbehandlingen i forhold til besvarelsen af Folketingets Ombudsmands henvendelse i den konkrete sag. Hun var heller ikke involveret i tilrettelæggelsen af genoptagelsessagerne. Hun har heller ikke deltaget i drøftelser om, hvorvidt parrene skulle indkvarteres sammen under sagsbehandlingen af genoptagelsessagerne. Hun kan ikke afvise, at hun uopfordret har deltaget i en drøftelse herom, men det er ikke noget, hun kan huske. Hun kan heller ikke huske, at hun har deltaget i drøftelser om et såkaldt ”pusterum”.

Thomas Klyver har herom forklaret⁴⁵, at beskrivelsen – om at Udlændingestyrelsen samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 modtog en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen – ikke var vendt med ham. Som han husker det, koncentrerede han sig slet ikke om Udlændingestyrelsens bidrag, men forholdt sig alene til, hvad Justitsministeriet selv svarede. De reagerede, når ministerier

42 Afhøringsekstrakten, side 454.

43 Afhøringsekstrakten, side 457.

44 Afhøringsekstrakten, side 485.

45 Afhøringsekstrakten, side 575.

bad om bistand, men de forholdt sig ikke til det, der foregik mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen. Han husker ikke, hvornår han blev bekendt med, at Udlændingestyrelsen påbegyndte sin sagsbehandling. Han havde egentlig forstået det således, at Udlændingestyrelsen foretog konkrete skøn, men det var ikke noget, han interesserede sig for. Det, han interesserede sig for, var at hjælpe med at definere undtagelsesmulighederne.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret⁴⁶, at hun så Lene Linnea Vejrum's telefonnotat af 31. marts 2016, men hun kan ikke huske, hvornår hun første gang blev bekendt med samtalen. Hun ved ikke mere om samtalen end det, der fremgår af telefonnotatet. Hun kan ikke huske, om styrelsens udtalelse af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand blev rundsendt i ministeriet, herunder om det blev sendt til Koncernøkonomi. Hun husker heller ikke, om udtalelsen blev drøftet med nogen. De⁴⁷ skulle bistå Udlændingestyrelsen med at afklare et spørgsmål om partshøring. Hun drøftede spørgsmålet med såvel Jesper Gori som Udlændingestyrelsen. Problemstillingen drejede sig om, at Udlændingestyrelsen hidtil havde indhentet oplysninger om de enkelte par fra operatørerne, men de havde ikke partshørt over oplysningerne. I de tilfælde, hvor parrene ikke ville efterkomme beslutningen om adskillelse, havde man foretaget partshøring, men man havde partshørt over, at parret ikke ville efterkomme beslutningen. De kom hurtigt frem til, at det var nødvendigt at foretage partshøring over de faktiske forhold. Det blev også overvejet, hvornår partshøringen skulle foretages. Så vidt hun husker, svarede de Udlændingestyrelsen i en mail, at der skulle foretages partshøring, selvom en anvisning om indkvartering efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., ikke havde karakter af en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Omtrent samtidig hermed meddelte de også Udlændingestyrelsen, at styrelsen skulle træffe egentlige afgørelser i de sager, hvor adskilt indkvartering ikke var parternes eget ønske. På et tidspunkt kort herefter meddelte de også Udlændingestyrelsen, at man i ministeriet var af den opfattelse, at styrelsen skulle gentage sagerne og foretage partshøringer. På daværende tidspunkt var man i ministeriet ikke sikker på, om Udlændingestyrelsen var forpligtet til at foretage partshøring allerede inden anvisningen om separat indkvartering, eller om det alene var noget, styrelsen burde gøre. Resultatet blev dog under alle omstændigheder,

46 Afhøringsekstrakten, side 545.

47 Afhøringsekstrakten, side 550 ff.

at de meddelte styrelsen, at der skulle foretages partshøring. Spørgsmålet om partshøring blev også drøftet med Forvaltningsretskontoret i Justitsministeriet, som blev forelagt den mail, der blev sendt til Udlændingestyrelsen. Foreholdt Udlændingestyrelsens brev af 21. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, hvoraf fremgår, at Udlændingestyrelsen fremadrettet ville træffe afgørelser og foretage partshøringer i sagerne, og adspurg, hvad der førte til, at Udlændingestyrelsen den 28. april 2016, hvor styrelsen sendte sit reviderede svar, også ville genoptage allerede afgjorte sager, har hun forklaret, at hun ikke kan huske de præcise drøftelser, der førte til, at Udlændingestyrelsen genoptog sagerne, men hun husker, at det efter ministeriets opfattelse var oplagt, at der skulle ske genoptagelse i alle sagerne. Hun ved ikke, hvorfor Udlændingestyrelsen ikke havde partshørt allerede i forbindelse med de første adskillelser. Hun kan forestille sig, at det gik meget hurtigt i Udlændingestyrelsen, og at denne sag har haft en helt anden karakter end de sager om indkvartering, de almindeligvis beskæftigede sig med i styrelsen. Adspurg, om der på daværende tidspunkt var overvejelser om, hvorvidt der var forskel på situationen for et par, der allerede var indkvarteret på et asylcenter, og et par, der netop var ankommet til Danmark, har hun forklaret, at hun ikke husker, at denne sondring blev drøftet. Hun kan forestille sig, at hensynet til at undgå samlivstvang også var relevant i forhold til de par, der allerede var indkvarteret. Adspurg, om de i ministeriet forholdt sig til de processuelle forpligtelser efter EMRK artikel 8 eller alene de forvaltningsretlige partshøringskrav, har hun forklaret, at det helt klart var de forvaltningsretlige regler, de havde fokus på. Det var hendes opfattelse, at de processuelle garantier efter EMRK artikel 8 ikke gik videre end forpligtelserne efter de nationale forvaltningsretlige regler. I dag ville hendes holdning til spørgsmålet formentlig være, at pligten til at partshøre også følger af EMRK. På daværende tidspunkt var de imidlertid usikre på, om der var en forpligtelse til at partshøre, men konklusionen blev, at Udlændingestyrelsen skulle partshøre.

Jens Vikner har – adspurg, hvorfor det først ultimo april 2016 blev meldt ud, at der skulle ske partshøring – forklaret⁴⁸ bl.a., at der på dette tidspunkt var adskilt mange par. Meget af det, der foregik, var retrospektivt, idet man skulle få juraen til at passe med det, der var foregået. Dette var en svær opgave. Han har endvidere herom forklaret⁴⁹ bl.a., at han ikke deltog i den efterfølgende

48 Afhøringsekstrakten, side 733.

49 Afhøringsekstrakten, side 737.

tilrettelæggelse af partshøringen i sagerne. Det forekommer ham, at han på et tidspunkt blev spurgt om, hvordan et partshøringsbrev skulle formuleres. Han sagde i den forbindelse, at der måtte sondres mellem partshøring og sagsoplysning. Partshøring angår en høring over oplysninger, som myndigheden allerede er i besiddelse af, mens sagsoplysning angår indhentelse af nye oplysninger. Han var ikke inde over de konkrete sager. Han var ikke involveret i overvejelser om, hvorvidt de allerede adskilte par skulle forblive adskilt under genoptagelsessagen.

Anni Fode har forklaret⁵⁰, at hun ikke var involveret i det forløb, der var med departementet om udkastet til svar til ombudsmanden. Det var Lene Linnea Vejrum's afdeling, der havde disse drøftelser med departementet. Hun var heller ikke involveret i overvejelser om, hvad der skulle ske med de par, der allerede var adskilt, mens sagerne om adskillelse blev behandlet på ny.

8.6.10. Udlændingestyrelsens udkast til retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne

Lene Linnea Vejrum sendte den 6. april 2016 kl. 18.59 Udlændingestyrelsens udkast til vejledning til indkvarteringsoperatørerne vedrørende indkvartering af mindreårige asylansøgere, der er gift eller samlevende, til Lykke Sørensen. Udkastet til vejledning blev sendt cc til Ditte Kruse Dankert og Kristina Rosado og blev senere samme dag videresendt af Lykke Sørensen til Line Skytte Mørk Hansen og Uffe Toudal Pedersen.

Senere blev udkastet revideret, således at "vejledning" blev ændret til "retningslinjer", ligesom der blev foretaget en række navnlig sproglige justeringer.

Den 21. april 2016 sendte Udlændingestyrelsen en mail til Jesper Gori vedhæftet styrelsens udtalelse til Folketingets Ombudsmand dateret s.d., udkast til styrelsens retningslinjer for indkvartering af mindreårige, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark, og et notat, der ifølge mailen "angiver en række forhold og omstændigheder, som [styrelsen] er stødt på ved gennemgangen af de konkrete sager, og hvor [styrelsen] ønsker departementets vurdering af forholdet til Danmarks internationale forpligtelser" (notatet med titlen "Betydningen af Danmarks

⁵⁰ Afhøringssekstrakten, side 801.

internationale forpligtelser i sager, hvor mindreårige adskilles fra ægtefæller eller samlevende"). Udkastet til retningslinjer var sålydende:

"UDKAST

Retningslinjer for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark

1. Indledning

En mindreårig asylansøger må ikke indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever, mens den pågældende opholder sig som asylansøger i Danmark, med mindre helt særlige forhold gør sig gældende. Vurderingen af, om der foreligger sådanne helt særlige forhold, foretages af Udlændingestyrelsen på baggrund af en konkret og individuel vurdering af sagens samlede omstændigheder.

Retningslinjerne for indkvartering af mindreårige med ægtefæller eller samlevende gælder også, selvom parret har fællesbørn, eller hvis den mindreårig har en herboende ægtefælle eller samlever.

Hensynet bag adskillelsen af mindreårige asylansøgere fra deres ægtefælle eller samlever er varetagelsen af den mindreåriges tarv og herunder navnlig at sikre, at mindreårige asylansøgere ikke som følge af Udlændingestyrelsens beslutning om indkvartering lever i et samlivsforhold, som ikke er udtryk for den mindreåriges egen frie vilje.

Formålet med adskillelsen af mindreårige asylansøgere fra deres ægtefælle eller samlever under opholdet i asylsystemet er at give den mindreårig lejlighed til at overveje sin situation og tage stilling til, om ægteskabet eller samlivet har frivillighedens karakter, herunder under indtryk af de rettigheder og normer for samliv og skilsmisse, der gælder for borgere i Danmark.

Disse retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne beskriver indkvarteringen af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som også opholder sig i Danmark. Ret-

ningslinjerne beskriver desuden procedurerne for modtagelse og indkvartering samt underretning af relevante myndigheder i de tilfælde, hvor operatøren bliver opmærksom på en mindreårig, som har indgået ægteskab eller er samlevende.

Disse retningslinjer gælder også for andre mindreårige udlændinge, som er under Udlændingestyrelsens forsørgelse.

2. Indkvartering af mindreårige asylansøgere

2.1. Mindreårige mellem 15 og 18 år

2.1.1. Procedure i forbindelse med indkvartering på asylcenter

Indrejser en mindreårig asylansøger mellem 15 og 18 år sammen med en person, som efter det oplyste er den mindreåriges ægtefælle eller samlever, skal indkvarteringsoperatøren i forbindelse med den første indkvartering på modtagecenter indkvartere parterne hver for sig. Operatøren skal i den forbindelse vejlede parterne om reglerne for indkvartering af mindreårige, herunder mindreårige med ægtefæller eller samlever. Indkvarteringen bør ske på forskellige centre, således at den mindreårige indkvarteres på et modtagecenter for uledsagede mindreårige, mens den myndige part indkvarteres på et modtagecenter for voksne. I de situationer, hvor det ikke umiddelbart er muligt at indkvartere parterne på forskellige centre – f.eks. fordi parret ankommer og indkvarteres på et modtagecenter om natten – skal indkvarteringsoperatøren sikre, at de pågældende ikke indkvarteres på samme værelse. Flytning til et andet center for en eller begge parter bør ske hurtigst muligt herefter og efter den procedure, som beskrives i det følgende.

Indkvarteringsoperatøren skal hurtigst muligt, efter det er konstateret, at der på centeret opholder sig en mindreårig, som har indgået ægteskab eller er samlevende, orientere Udlændingestyrelsens Booking og Forsørgelseskontor om parret. Det skal af orienteringen fremgå, om parterne ønsker at være indkvarteret sammen. Orienteringen skal ske pr. mail til adresserne [\[...\]@us.dk](mailto:[...]@us.dk) og [\[...\]@us.dk](mailto:[...]@us.dk). Udlændingestyrelsen vil herefter på baggrund af en konkret vurdering tage stilling til, hvor

parterne skal indkvarteres, indtil en endelig afgørelse om indkvartering træffes af styrelsen.

Udlændingestyrelsens Booking registrerer den planlagte indkvartering i Indkvarterings- og ydelsesBeregningsSystemet (IBS) og orienterer samtidig pr. mail det/de centre, som har parterne indkvarteret. Indkvarteringsoperatøren orienterer herefter de pågældende om styrelsens beslutning og foranstalter en evt. flytning i overensstemmelse med registreringerne i IBS. Når styrelsen har truffet endelig afgørelse om parrets indkvartering, sendes afgørelsen til parret med kopi til indkvarteringsoperatøren.

Indkvarteringsoperatøren skal i nødvendigt omfang og i overensstemmelse med den skærpede underretningspligt, som følger af §§ 153 og 154 i serviceloven, underrette de stedlige sociale myndigheder om sagen.

Såfremt parret har været indkvarteret sammen på et asylcenter, f.eks. fordi det fra begyndelsen ikke har været klart, at der var tale om en mindreårig, skal indkvarteringsoperatøren underrette Forsørgelseskontoret og i nødvendigt omfang de sociale myndigheder herom efter samme procedure som beskrevet ovenfor.

Reglerne for adskilt indkvartering af mindreårige med ægtefæller eller samlevere gælder også, selvom parret evt. har fællesbørn. Indkvarteringsoperatøren skal i forbindelse med den indledende vejledning af parterne om reglerne for indkvartering af mindreårige anmode parterne om at tage stilling til, hvor børnene skal opholde sig under indkvarteringen i asylsystemet. Indkvarteringsoperatøren underretter herefter Udlændingestyrelsens Booking og Forsørgelseskontor om, hvem af forældrene, som skal indkvarteres sammen med børnene.

Den forælder, som indkvarteres sammen med børnene (indkvarteringsforælderen), skal indkvarteres på samme vilkår som gælder for enlige asylansøgere med børn. Den forælder, som ikke er indkvarteret sammen med børnene, indkvarteres på de vilkår, som gælder for enlige asylansøgere uden børn.

Børnene tilknyttes indkvarteringsforælderen i IBS. Det er alene indkvarteringsforælderen, som får udbetalt forsørgertillæg for fællesbørnene.

2.1.2. Adgang til besøg

Par, hvor den ene part er mindreårig mellem 15 og 18 år, skal have mulighed for at besøge hinanden på deres respektive indkvarteringssteder. Besøgene skal foregå inden for de normale rammer for besøg på indkvarteringsstedet. Besøgene skal gennemføres på en måde, som er foreneligt med formålet med adskillelsen af parret. Det vil i praksis sige, at besøgene skal foregå i dagtimerne.

Der ydes ikke økonomisk støtte til besøg mellem adskilte ægtefæller eller samlevende.

Besøg af/hos fællesbørn

Den forælder, som ikke er indkvarteret sammen med fællesbørnene, skal have mulighed for at være sammen med børnene. Forældrene afgør som udgangspunkt selv, på hvilket center besøgene skal foregå. Der kan bevilges økonomisk støtte til transport i forbindelse med besøg op til tre gange ugentligt.

Besøgene skal gennemføres på en måde, som er foreneligt med formålet med adskillelsen af forældrene.

2.2. Sager hvor begge parter er mindreårige

Ægtepar eller samlevende par, hvor begge parter er mellem 15 og 18 år, kan, med mindre særlige forhold taler herimod, indkvarteres på samme børnecenter, men ikke på samme værelse. Indkvartering skal ske efter de normale principper for indkvartering på det pågældende center, herunder på kønsopdelte værelser. Fylder den ene part 18 år under opholdet i asylsystemet, flyttes denne efter gældende praksis til voksencenter, mens den mindreårige part forbliver indkvarteret på børnecenter.

2.3. Særligt om mindreårige under 15 år

I Danmark er den seksuelle lavalder 15 år, og det er, jf. straffelovens §§ 222 og 225, strafbart for en person over 15 år at have et seksuelt forhold

til en person under 15 år. Der vil umiddelbart være en formodning for, at ægteskab eller samliv mellem en person under 15 år og en person over 15 år vil være forbundet med, at parret har et ulovligt seksuelt forhold i straffelovens forstand.

En mindreårig asylansøger under 15 år kan derfor ikke indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever. Der gøres ingen undtagelser fra dette princip, og det er i den forbindelse uden betydning, om parterne evt. oplyser, at forholdet har frivillighedens karakter, eller at der ikke er seksuelt samvær.

Procedure i forbindelse med indkvartering på asylcenter

Indrejser en mindreårig asylansøger under 15 år sammen med en person, som efter det oplyste er den mindreåriges ægtefælle eller samlever, skal indkvarteringsoperatøren vejlede parterne om reglerne for indkvartering af mindreårige, herunder mindreårige med ægtefæller eller samlever. Indkvarteringsoperatøren skal tillige orientere parterne om den seksuelle lavalder i Danmark og om, at det er strafbart at have et seksuelt forhold til en person under 15 år.

Operatøren skal endvidere ved den første indkvartering på modtagecenter indkvartere parterne hver for sig. Indkvarteringen skal ske på forskellige centre, således at den mindreårig under 15 år indkvarteres på et modtagecenter for uledsagede mindreårige, mens den myndige part indkvarteres på et modtagecenter for voksne. I de situationer, hvor det ikke umiddelbart er muligt at indkvartere parterne på forskellige centre – f.eks. fordi parret ankommer og indkvarteres på et modtagecenter om natten – skal indkvarteringsoperatøren sikre, at parterne ikke indkvarteres på samme værelse. Flytning til andet center for en eller begge parter skal ske hurtigst muligt herefter og efter den procedure, som beskrives i det følgende.

Indkvarteringsoperatøren skal hurtigst muligt, efter det er konstateret, at der på centeret opholder sig en mindreårig under 15 år, som har indgået ægteskab eller er samlevende, orientere Udlændingestyrelsens Booking og Forsørgelseskontor om parret. Det skal af orienteringen fremgå, om parterne ønsker at være indkvarteret sammen. Orienteringen skal ske pr. mail til adresserne [\[...\].@us.dk](mailto:[...].@us.dk) og [\[...\].@us.dk](mailto:[...].@us.dk). Udlæn-

dingestyrelsen vil herefter på baggrund af en konkret vurdering tage stilling til, hvor parterne skal indkvarteres, indtil en endelig afgørelse om indkvartering træffes af styrelsen. Den endelige afgørelse sendes til parret med kopi til indkvarteringsoperatøren.

Udlændingestyrelsens Booking registrerer den planlagte indkvartering i IBS og orienterer samtidig pr. mail det/de centre, som har parterne indkvarteret. Indkvarteringsoperatøren orienterer herefter de pågældende om styrelsens beslutning og foranstalter en evt. flytning i overensstemmelse med registreringerne i IBS.

Når styrelsen har truffet endelig afgørelse om parrets indkvartering, sendes afgørelsen til parret med kopi til indkvarteringsoperatøren.

Indkvarteringsoperatøren skal altid og i overensstemmelse med den skærpede underretningspligt, som følger af §§ 153 og 154 i serviceloven, underrette de sociale myndigheder om sagen.

Såfremt parret har været indkvarteret sammen på asylcenter, f.eks. fordi det indledningsvist ikke har været klart, at der var tale om en mindreårig under 15 år, skal indkvarteringsoperatøren anmelde forholdet til det lokale politi. De sociale myndigheder og Forsøgelseskontoret skal straks underrettes herom. Det samme gør sig gældende, hvis indkvarteringsoperatøren erfarer eller har mistanke om, at der efter ankomsten til Danmark har været seksuelt samvær mellem et adskilt par, hvor den ene part er under 15 år.

Besøg af/hos fællesbørn

For så vidt angår par med fællesbørn, gælder samme principper for besøg som beskrevet under punkt 2.1.2.

For mindreårige under 15 år, som i forbindelse med besøg af eller hos fællesbørn tillige besøger/får besøg af en ægtefælle eller samlever gælder, at besøget skal foregå i dagtimerne og inden for de normale rammer for besøg på indkvarteringsstedet. Af hensyn til formålet med adskillelsen, herunder navnlig hensynet til at den mindreårige under 15 år ikke må have et ulovligt seksuelt forhold, bør samværet været

begrænset til fællesarealer på centeret eller alternativt ske under opsyn af personale. Der bør ikke gives mulighed for, at parterne kan være alene sammen eller uden opsyn.

Der ydes ikke økonomisk støtte til besøg mellem adskilte ægtefæller eller samlever, hvor den ene part er under 15 år.

3. Adgang til indkvartering sammen med ægtefælle/samlever efter det fyldte 18. år

Asylansøgere m.fl., som efter disse retningslinjer er indkvarteret adskilt fra en ægtefælle eller samlever, kan indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever, når begge parter er fyldt 18 år. En asylansøger, som fylder 18 år under opholdet på et asylcenter, og som ønsker at blive indkvarteret sammen med sin voksne ægtefælle eller samlever, skal rette henvendelse til personalet på sit indkvarteringssted.

Indkvarteringsoperatøren skal orientere Bookingen og Forsørgelseskontoret i Udlændingestyrelsen om asylansøgere, som efter det fyldte 18. år ønsker at blive indkvarteret med en myndig ægtefælle eller samlever, som også er indkvarteret på et asylcenter.

Hvis en asylansøger over 18 år har en herboende ægtefælle eller samlever, som den pågældende ønsker at blive privat indkvarteret hos, henvises til udlændingestyrelsens retningslinjer for privat indkvartering.

4. Opdatering i Indkvarterings- og ydelsesberegningssystemet (IBS)

Det har betydning for udbetalingen af ydelser, om asylansøgere registreres i IBS som enlige eller samlevende. Idet mindreårige som altovervejende udgangspunkt ikke indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever og derfor ikke kan siges at have fælles husstand med denne, skal parterne registreres som enlige i ydelsesmæssig forstand.

Det er dog væsentligt, at det fremgår af registreringerne i IBS, at parterne er relateret til hinanden, således at der kan tages højde for dette i forbindelse med Udlændingestyrelsens daglige administration af indkvarteringsområdet.

Mindreårige med ægtefæller eller samlevere registreres derfor i IBS med en såkaldt bookingrelation til ægtefællen/samleveren, og det noteres i stambemærkningsfeltet for begge parter, at de er gift/har etableret et samliv. Det er Udlændingestyrelsens Booking, der foretager registreringen.”

Senere den 21. april 2016 anmodede Jesper Gori kontorchef Thomas Klyver og kontorchef Carsten Madsen om Justitsministeriets eventuelle bemærkninger til de menneskeretlige aspekter af udkastet til styrelsens retningslinjer. Sammen med mailen blev fremsendt en række sagsakter, herunder oplysninger om de berørte asylpar og udkast til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse til Folketingets Ombudsmand. Af notits dateret 28. april 2016 fra Justitsministeriets Stats- og Menneskeretskontor fremgår det, at Justitsministeriet havde ydet følgende mundtlige rådgivning vedrørende disse retningslinjer:

”Retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne:

1. Det bør anføres, at der kan ansøge som genoptagelse, idet forholdene og dermed vurdering kan ændre sig.
2. Det er anført, at der ikke gives økonomisk støtte til samvær mellem par uden børn. Der står det modsatte i US’ bidrag. Der skal ydes økonomisk støtte til besøg, hvis parret ellers ikke har mulighed for at se hinanden.
3. Indledningens afsnit om formålet med adskillensen bør skærpes. Afsnittet kunne i realiteten helt tages ud, idet indkvarteringsoperatøren ikke skal træffe afgørelser.”

Den 28. april 2016 kl. 14.49 sendte Kristina Rosado et enslydende udkast til retningslinjer til Jesper Gori med cc til bl.a. Lene Linnea Vejrum, Ditte Kruse Dankert og Kristina Rosado. Udkastet er i al væsentlighed enslydende med de endelige retningslinjer, der forelå den 1. juli 2016.

8.6.11. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse af 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand

Der foreligger i de dokumenter, der indgår i sagen, en række udkast til udtalelse fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til Folketingets Om-

budsmand i anledning af klagen over Udlændingestyrelsens afgørelse af 3. marts 2016 om flytning af asylansøger [L-K].

Den mail, som Jesper Gori den 21. april kl. 18.25 sendte til kontorchef i Justitsministeriet Thomas Klyver, med bl.a. Udlændingestyrelsens svar til ombudsmanden, var tillige vedhæftet et udkast til ministeriets udtalelse til Folketingets Ombudsmand. I mailen blev Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til de menneskeretlige aspekter af også denne udtalelse, ligesom der blev lagt op til, at "vi" eventuelt kunne mødes og drøfte sagen. Udkastet til ministeriets udtalelse var sålydende:

”...

1. Folketingets Ombudsmand har ved brev af 21. marts 2016 anmodet Udlændingestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen over Udlændingestyrelsens afgørelse af 3. marts 2016 om flytning af asylansøger [L-K] fra Center Fredericia til Børnecenter Østrup.

Ombudsmanden har bedt om at modtage udtalelser gennem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, som ligeledes er anmodet om en udtalelse.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vedlægger i den anledning Udlændingestyrelsens udtalelse af 21. april 2016 vedrørende den konkrete sag og rammerne om sagsbehandlingen i disse sager i øvrigt[, som ministeriet kan henholde sig til].

2. Ministeriet kan i forlængelse heraf mere generelt oplyse, at udlændinge-, integrations- og boligministeren den 10. februar 2016 instruerede Udlændingestyrelsen om, at mindreårige under 18 år fremover ikke skulle indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Ministeren oplyste, at dette også gjaldt, hvis parret havde et eller flere fælles børn. Samtidig instruerede ministeren Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der boede sammen med en ældre ægtefælle eller samlever og om at udarbejde retningslinjer, der udmøntede den generelle instruks om indkvarteringen, til operatørerne.

Samme dag offentliggjorde ministeriet en pressemeddelelse om instruksen, som vedlægges.

Udlændinge-, Integrations- og boligministeren uddybede instruksen på samråd Z i Folketinget den 15. marts 2016, hvor ministeren bemærkede, at der i helt særlige tilfælde kan være omstændigheder, som betyder, at der skal gøres undtagelse. Ministeren nævnte som eksempel det tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med kongebrev.

Ministeren uddybede endvidere sagsgangen i de konkrete sager i en e-mail af 18. marts 2016 til Udlændingestyrelsen. I mailen fremgår bl.a., at indkvarteringen skal ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk ret i øvrigt, og at konkrete sager, hvor rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser giver anledning til tvivl, kan forelægges departementet med henblik på departementets tilkendegivelse af forståelsen af de retlige rammer. Det bemærkes herved, at klageadgangen er afskåret ved lov i disse sager.

3. Det er ministeriets vurdering, at ordningen med separat indkvartering af mindreårige ægtefæller er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og FN's Konvention om Barnets Rettigheder.

Ordningen er således, at det klare udgangspunkt er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samleverer på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år. Det kan dog være nødvendigt at gøre undtagelse i helt særlige tilfælde.

Udlændingestyrelsen vil i alle tilfælde foretage en konkret og individuel vurdering af, hvorvidt Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for at indkvartere ægtefællerne/samleverne separat. Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således gøre undtagelse.

Det vil bl.a. indgå i vurderingen, hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde sygdom.

Der kan alene gøres undtagelse i sager, hvor der foreligger helt specielle omstændigheder. [Det kan f.eks. være sager, hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene af relevante sundhedspersoner er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.]

Der vil ikke blive gjort undtagelse, hvor den ene ægtefælle er under 15 år og dermed under den seksuelle lavalder.

I de tilfælde, hvor udlændingemyndighederne vurderer, at parrene skal indkvarteres separat, vil parterne som hovedregel have mulighed for regelmæssige besøg eller anden form for kontakt. De nærmere vilkår herfor vil blive fastlagt i retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne [hvortil Udlændingestyrelsen har vedlagt et **udkast**].”

Af en notits dateret 28. april 2016 fra Justitsministeriets Stats- og Menne-
skeretskontor fremgår, at Justitsministeriet havde ydet følgende mundtlige
rådgivning vedrørende udkastet:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bidrag:

1. Afsnit 3 i pkt. 3 bør udgå henset til ministerens udmelding i pressemeddelelsen den 10. februar 2016. Det væsentlige indhold er endvidere anført længere nede.
2. Den kantede parentes i afsnit 5 i pkt. 3 bør ophæves.
3. Der bør indsættes et afsnit om det tidsmæssige aspekt, og myndighedernes pligt til genvurdering, såfremt perioden er længere end forventet.
4. Der bør udarbejdes en vejledning til US om, hvad der forstås ved helt særlige tilfælde. Det kan oplyses til FOB, at en sådan vil blive udarbejdet.”

Jesper Gori har herom forklaret⁵¹, at der var enighed om, at der burde udarbejdes en vejledning til Udlændingestyrelsen. På dette tidspunkt var der enighed om, at departementet skulle "skrive for", og at man ikke skulle vente på et udkast fra Udlændingestyrelsen.

Thomas Klyver har herom forklaret⁵², at han ikke erindrer, at han hæftede sig særligt ved beskrivelsen i punkt 2, eller at afsnittet kunne læses som om, at det først var ved samråd Z, at der blev givet grønt lys til, at der skulle gøres undtagelser i helt særlige tilfælde. De koncentrerede sig om punktet angående de menneskeretlige forpligtelser. Han kan godt se dette i dag, men det var ikke noget, de hæftede sig ved dengang. Generelt holdt de sig ude af den del, der angik ordrerne i et andet ministerium, og forholdt sig kun til det, som de var blevet anmodet om hjælp til. Adspurgte til mailen af 21. april 2016 kl. 18.25 har han forklaret, at han ikke husker, om der blev afholdt et sådant møde. Som han husker det i dag, var det Maria Aviaja Sander Holm og ham, der talte om sagen, og de involverede formentlig også Nina Holst-Christensen, hvorefter de sendte et svar tilbage til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Barbara Bertelsen har herom forklaret⁵³, at hun har en svag erindring om, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodede Justitsministeriet om at bistå i forbindelse med besvarelsen til ombudsmanden ultimo april 2016, som ret klart udtrykte, at der skulle være undtagelser. Dette var helt sædvanlig rådgivning fra Lovafdelingen. Hun husker ikke, at hun var involveret i denne rådgivning, eller at hun så udkast hertil, men dette var ganske sædvanligt.

Maria Aviaja Sander Holm (Justitsministeriet) sendte den 26. april 2016 kl. 13.23 en mail til Anna-Sophie Saugmann-Jensen og Jesper Gori med følgende ordlyd:

" ...

Hermed det forslag til ændringer, som jeg talte om, som Nina og Klyver er enige i. Jeg har forsøgt at genbruge i jeres i det væsentlige.

51 Afhøringsekstrakten, side 281.

52 Afhøringsekstrakten, side 574-575.

53 Afhøringsekstrakten, side 667.

Vi afventer et ny omgang papirer fra jer.

...”

Vedhæftet mailen var ministeriets udkast til udtalelse indeholdende en række rettelsesforslag fra Justitsministeriet:

”

== AKT 82033 == Dokument 2 == [Ministeriets udtalelse til OMB] ==

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

Vedr. Dok.nr. 16/01252-5/JL – Udlændingestyrelsens afgørelse af 3. marts 2016 om flytning til et andet asylcenter

1. Folketingets Ombudsmand har ved brev af 21. marts 2016 anmodet Udlændingestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen over Udlændingestyrelsens afgørelse af 3. marts 2016 om flytning af asylansøger Rimaz Alkayal fra Center Fredericia til Børnecenter Østrup.

Ombudsmanden har bedt om at modtage udtalelsen gennem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, som ligeledes er anmodet om en udtalelse.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vedlægger i den anledning Udlændingestyrelsens udtalelse af 21. april 2016 vedrørende den konkrete sag og rammerne om sagsbehandlingen i disse sager i øvrigt[, som ministeriet kan henholde sig til].

2. Ministeriet kan i forlængelse heraf mere generelt oplyse, at udlændinge-, integrations- og boligministeren den 10. februar 2016 instruerede Udlændingestyrelsen om, at mindreårige under 18 år fremover ikke skulle indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Ministeren oplyste, at dette også gjaldt, hvis parret havde et eller flere fælles børn. Samtidig instruerede ministeren Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der boede sammen med en ældre ægtefælle eller samlever og om at udarbejde retningslinjer, der udmøntede den generelle instruks om indkvarteringen, til operatørerne.

Samme dag offentliggjorde ministeriet en pressemeddelelse om instruksen, som vedlægges.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren uddybede instruksen på samråd Z i Folketinget den 15. marts 2016, hvor ministeren bemærkede, at der i helt særlige tilfælde kan være omstændigheder, som betyder, at der skal gøres undtagelse. Ministeren nævnte som eksempel det tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med kongebrev.



**Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet**

15. april 2016

Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
ASJ

Sags nr. 2016 - 1451
Akt-id 61803

Side 1/3

Ministeriet uddybede endvidere sagsgangen i de konkrete sager i en e-mail af 18. marts 2016 til Udlændingestyrelsen. I mailen fremgår bl.a., at indkvarteringen skal ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk ret i øvrigt, og at konkrete sager, hvor rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser giver anledning til tvivl, kan forelægges departementet med henblik på departementets tilkendegivelse af forståelsen af de retlige rammer. Det bemærkes herved, at klageadgangen er afskåret ved lov i disse sager.

3. Når Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, hvorvidt en mindreårig asylansøger skal indkvarteres sammen med sin ægtefælle eller samlever, vil Udlændingestyrelsen i alle tilfælde foretage en individuel og konkret vurdering af sagen, herunder af om Danmarks internationale forpligtelser i den konkrete sag er til hinder for at indkvartere parret separat, jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og FN's Konvention om Barnets rettigheder.

Der er en formodning for, at det klare udgangspunkt er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentrene, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.

Det kan i helt særlige tilfælde være nødvendigt at gøre undtagelse til ovennævnte udgangspunkt. Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

Det vil bl.a. indgå i vurderingen, hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde sygdom. Der kan f.eks. være tale om sager, hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene af relevante sundhedspersoner er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.

Der vil ikke blive gjort undtagelse, hvor den ene ægtefælle er under 15 år og dermed under den seksuelle lavalder.

I de tilfælde, hvor udlændingemyndighederne vurderer, at parrene skal indkvarteres separat, vil parterne som hovedregel have mulighed for regelmæssige besøg eller anden form for kontakt. De nærmere vilkår herfor vil blive fastlagt i retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne i, hvortil Udlændingestyrelsen har vedlagt et udkast i.

Det er på denne baggrund ministeriets vurdering. Det er ministeriets vurdering, at ordningen med separat indkvartering af mindreårige ægtefæller er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske

Kommentar [msh1]: Det skal de vel have?!

Menneskerettighedskonventions artikel 8 og FN's Konvention om Barnets Rettigheder.

Ordningen er således, at det klare udgangspunkt er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samleverne på asylcentrene, hvis den ene eller begge parter er under 18 år. Det kan dog være nødvendigt at gøre undtagelse i helt særlige tilfælde.

Udlændingestyrelsen vil i alle tilfælde foretage en konkret og individuel vurdering af, hvorvidt Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for at indkvartere ægtefællerne/samleverne separat. Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således gøre undtagelse.

Det vil bl.a. indgå i vurderingen, hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde sygdom.

Der kan alene gøres undtagelse i sager, hvor der foreligger helt specielle omstændigheder. [Det kan f.eks. være sager, hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene af relevante sundhedspersoner er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.]

Der vil ikke blive gjort undtagelse, hvor den ene ægtefælle er under 15 år og dermed under den seksuelle lavalder.

I de tilfælde, hvor udlændingemyndighederne vurderer, at parrene skal indkvarteres separat, vil parterne som hovedregel have mulighed for regelmæssige besøg eller anden form for kontakt. De nærmere vilkår herfor vil blive fastlagt i retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne [hvortil Udlændingestyrelsen har vedlagt et udkast].

Med venlig hilsen

Jesper Gori

Thomas Klyver har herom forklaret⁵⁴, at baggrunden for, at de i afsnit 3 valgte at indsætte en helt ny tekst, var, at de ofte selv satte sig til tastene, hvis de ikke syntes, at det, der stod i et udkast, helt ramte det, som efter deres opfattelse skulle skrives. Maria Aviaja Sander Holm har formentlig ment, at det skulle skrives på en anden måde, og derfor gav de et bud på en tekst for at hjælpe. Justitsministeriet forholdt sig ikke til, om Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fulgte op på, hvorledes Udlændingestyrelsen konkret administrerede. Når der blev brugt den formulering, at Udlændingestyrelsen i alle tilfælde "vil" foretage en konkret og individuel vurdering, var det udtryk for, hvordan administrationen fremadrettet ville være. Han gik ud fra, at der allerede på dette tidspunkt blev foretaget en konkret og individuel vurdering. Justitsministeriets bemærkninger til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udkast til udtalelse til Folketingets Ombudsmand svarede til den tilkendegivelse af retsopfattelsen, som de også havde givet udtryk for i februar måned. Der kom senere et forløb, hvor de havde en drøftelse af, om der var sket en glidning i Justitsministeriets rådgivning. Der var en løs drøftelse på det indledende møde, hvorefter de arbejdede sig ned i det, og det kunne derfor godt være, at de undtagelser, som de nævnte på mødet, i den praktiske virkelighed viste sig at være noget bredere, men for ham at se mente Justitsministeriet det samme hele vejen i forløbet. Han erindrer ikke, hvorfor kongebrevet ikke blev nævnt her.

Nina Holst-Christensen har herom forklaret⁵⁵ bl.a., at årsagen til, at Justitsministeriet blev involveret, var, at det var første gang, hvor Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skulle udlevere en skriftlig beskrivelse af, hvilke kriterier der skulle følges i vurderingen af, om der i de konkrete sager kunne ske adskillelse. Udtalelsen til Folketingets Ombudsmand indeholdt, så vidt hun husker, en gennemgang af faktum og i punkt tre et afsnit om de retlige overvejelser. Dette var første gang, hvor der på skrift kom noget ud om, hvilke retlige overvejelser man skulle gøre sig. Dette var årsagen til, at Justitsministeriet blev involveret. Det var ganske sædvanligt, at Justitsministeriet blev inddraget i forbindelse med beskrivelsen af EU-retten og menneskeretten til brug for en konkret ombudsmandssag. Hun så aldrig det materiale, der var blevet medsendt udkastet til udtalelse til Folketingets Ombudsmand. Hun forholdt sig heller ikke til sagens substans. Hun erindrer ikke at have set

54 Afhøringsekstrakten, side 576-577.

55 Afhøringsekstrakten, side 627 ff.

Udlændingestyrelsens bidrag af 21. april 2016 til udtalelse til Folketingets Ombudsmand, men da den ligger som bilag til udkastet, kan hun ikke udelukke, at hun har set den. Adspurgt, om der var nogen i Justitsministeriet, der problematiserede, at der i udtalelsen stod, at styrelsen var blevet bedt om at "effektueres i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen", har hun forklaret, at de alene svarede på og forholdt sig til det, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet spurgte dem om. Det, de blev spurgt ind til, var den generelle menneskeretlige redegørelse til brug for udtalelsen til Folketingets Ombudsmand. Det var ikke de konkrete sager. Man kunne anføre, at det også burde være Justitsministeriets rolle at kontrollere legaliteten, men i et meget travlt hus, som Justitsministeriet var, forholdt man sig alene til det, man blev spurgt om. Hverken hun eller Thomas Klyver rejste det som et problem, og der er så vidt hun ved ikke andre, der ville have haft mulighed for at rejse det som et problem. Som hun erindrer forløbet, foretog Thomas Klyver og den daværende sagsbehandler på sagen, Maria Aviaja Sander Holm, ændringer i udkastet til punkt tre om de retlige overvejelser. De ændrede afsnittet således, at man skulle begynde med en konkret og individuel vurdering og herefter skrive, hvad der var blevet meldt ud, og at ordningen ikke kunne administreres undtagelsesfrit. Hun godkendte imidlertid ikke ændringsforslagene, da hun ikke ønskede at omskrive det udkast, de havde fået, hvori der stod mere eller mindre det samme. At Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde lagt op til at beskrive, hvad der var sket den 10. februar 2016, ændrer ikke ved, at der skulle foretages en individuel vurdering, og at Udlændingestyrelsen ville foretage en konkret vurdering. Derfor sagde hun til Thomas Klyver og Maria Aviaja Sander Holm, at de skulle tage udgangspunkt i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udkast i stedet, og hun bad dem konkret om at tilføje en genoptagelsesmulighed samt en bemærkning om tidsfaktoren, eftersom indgrebets intensitet ville stige i takt med varigheden af adskillelsen. Hun burde have set den afsluttende bemærkning i udkastet angående kongebrevet, og hun skulle have reageret på, at bemærkningen gav udtryk for alene at dække den situation, at et par var blevet gift i Danmark med kongebrev. Det var en fejl, at de ikke fik reageret. Hendes⁵⁶ fejl var ikke af juridisk karakter. Det var ikke juridisk forkert, at der i udkastet stod, at der kunne gøres undtagelse, hvis parret havde fået et kongebrev. Hendes fejl, der var af faktisk karakter, bestod i, at hun burde have set, at der var tale om et

56 Afhøringsekstrakten, side 641.

andet eksempel end det, som hun havde forsøgt at kommunikere til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet siden februar 2016. Hun burde på daværende tidspunkt have indset, at de stod et andet sted end hende i forhold til kongebrevsvurderingen. Adspurg⁵⁷, om udtalelsen tillige kunne give det indtryk, at der indtil den 15. marts 2016 var en undtagelsesfri ordning, har hun forklaret, at man også – velvilligt i forhold til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet – kunne læse afsnittet således, at det alene omhandlede dét, der var blevet offentliggjort udadtil. Det fremgår således ikke af udtalelsen, hvad der var foregået på de indre linjer. De drøftede ikke det i udkastet til notatet anførte om, at ”Ministeriet uddybede endvidere sagsgangen i de konkrete sager i en e-mail af 18. marts 2016 til Udlændingestyrelsen”. Skulle man påbegynde sagen på ny, ville man have skrevet, at der godt kunne ske adskillelse, men at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering. Det var også det, Thomas Klyver og Maria Aviaja Sander Holm havde lagt op til i deres udkast, men det harmonerede ikke med, hvordan forløbet i realiteten havde været. Hun ville dog have tidsfaktoren med, og hun bad dem derfor om at tilføje det til udkastet. Hun erindrer ikke, om Justitsministeriets bemærkninger til udkastet til udtalelse til Folketingets Ombudsmand blev godkendt af andre i Justitsministeriet, og hun erindrer ikke, at hun viste udkastet til Jens Teilberg Søndergaard. Hvis de havde skrevet noget, der udgjorde ”ny jura”, ville det normale have været, at det blev forelagt videre op i Justitsministeriet.

Carsten Madsen har herom forklaret⁵⁸, at han ikke erindrer at have været inde over udtalelsen til ombudsmanden eller bemærkningerne til udkastet til udtalelsen.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen anmodede i en mail af 28. april 2016 kl. 16.02 Ditte Kruse Dankert om at bekræfte, at følgende afsnit til brug for udtalelsen var forstået korrekt:

”...

Ministeriet bemærker i forlængelse heraf, at det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse, at styrelsen – i de sager, hvor der indtil nu er truffet afgørelse efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt. – har indhentet oplysninger hos operatørerne vedrørende de faktiske forhold i sagerne. Udlændingestyrelsen

⁵⁷ Afhøringsekstrakten, side 629 ff.

⁵⁸ Afhøringsekstrakten, side 684.

har endvidere partshørt, men alene over den manglende efterkommelse af anvisningen om indkvartering.
...”

Samme dag kl. 16.16 besvarede Ditte Kruse Dankert mailen således:

” ...

Ja, det kan vi godt bekræfte – vi har indhentet oplysninger om alder, samlivsforhold og børn mv.”

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret⁵⁹, at oplysningerne dels blev indhentet i forbindelse med høringerne og dels fremgik af systemerne. Hun går ud fra, at hendes medarbejdere undersøgte oplysningerne i alle sagerne. Det var Lene Linnea Vejrum, der resolverede i sagerne, mens hun selv var på ferie fra den 11. februar 2016. Lene Linnea Vejrum og hun kørte parløb i sagerne.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret⁶⁰, at det var de faktiske forhold, der var relevante at høre over, og det undrede dem derfor, at Udlændingestyrelsen havde partshørt over, at asylansøgerne ikke havde efterkommet anvisningen om indkvartering. Det var en oplysning, der godt kunne indgå i en afgørelse, men det var langt fra den mest relevante oplysning. Hun opfattede Udlændingestyrelsens partshøring således, at de havde spurgt parterne, om det var korrekt, at de ikke havde efterkommet anvisningen.

I et revideret udkast til svar, som Anna-Sophie Saugmann-Jensen sendte til Jesper Gori den 29. april 2016 kl. 10.26, hedder det bl.a.:

59 Afhøringsekstrakten, side 455.

60 Afhøringsekstrakten, side 556.

”

== AKT 80434 == Dokument 2 == [Ministeriets udtalelse til OMB-3.docx] ==

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

Vedr. Dok.nr. 16/01252-5/JL – Udlændingestyrelsens afgørelse af 3. marts 2016 om flytning til et andet asylcenter

1. Folketingets Ombudsmand har ved brev af 21. marts 2016 anmodet Udlændingestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen over Udlændingestyrelsens afgørelse af 3. marts 2016 om flytning af asylansøger Rimaz Alkayal fra Center Fredericia til Børnecenter Østrup.

Ombudsmanden har bedt om at modtage udtalelsen gennem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, som ligeledes er anmodet om en udtalelse.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vedlægger i den anledning Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016 vedrørende den konkrete sag og rammerne om sagsbehandlingen i disse sager i øvrigt.

2. Ministeriet kan i forlængelse af Udlændingestyrelsens udtalelse mere generelt oplyse følgende om baggrunden for indkvarteringsordningen:

Udlændinge-, integrations- og boligministeren instruerede den 10. februar 2016 Udlændingestyrelsen om, at mindreårige under 18 år fremover ikke skulle indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Ministeren oplyste, at dette også gjaldt, hvis parret havde et eller flere fælles børn. Samtidig instruerede ministeren Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der boede sammen med en ældre ægtefælle eller samlever og om at udarbejde retningslinjer, der udmøntede den generelle instruks om indkvarteringen, til operatørerne.

Samme dag offentliggjorde ministeriet en pressemeddelelse om instruks, som vedlægges.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren uddybede instruks på samråd i Folketinget den 15. marts 2016, hvor ministeren bemærkede, at der i helt særlige tilfælde kan være omstændigheder, som betyder, at der skal gøres undtagelse. Ministeren nævnte som eksempel det tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med kongebrev.



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

29. april 2016

Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
ASJ

Sags nr. 2016 - 1451
Akt-id 61803

Kommentar [ASJ1]: Kære Jesper, jeg har tidligere bem. om ØK skal høres over denne (kun de kan vel svare på instruksens karakter?) – Jeg er usikker på, om du har talt med dem, eller om det skal gøres?

Side 1/4

Ministeriet uddybede endvidere sagsgangen i de konkrete sager i en e-mail af 18. marts 2016 til Udlændingestyrelsen. I e-mailen fremgår det bl.a., at indkvarteringen skal ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk ret i øvrigt, og at konkrete sager, hvor rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser giver anledning til tvivl, kan forelægges departementet med henblik på departementets tilkendegivelse af forståelsen af de retlige rammer. Det bemærkes herved, at klageadgangen er afskåret ved lov i disse sager.

3. Om den vurdering, som efter ordningen skal foretages i forbindelse med afgørelsen om indkvartering, samt ministeriets vurdering af ordningens forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser, skal ministeriet endvidere fremkomme med følgende generelle bemærkninger:

Det klare udgangspunkt er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevende på asylcentrene, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.

Det kan dog i helt særlige tilfælde være nødvendigt at gøre undtagelse til ovennævnte udgangspunkt. Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

Det vil bl.a. indgå i vurderingen, hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde sygdom. Sager, hvor der vil skulle gøres undtagelse, kan f.eks. være sager, hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene af relevante sundhedspersoner er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.

Der vil ikke blive gjort undtagelse, hvor den ene ægtefælle er under 15 år og altså under den seksuelle lavalder.

I de tilfælde, hvor udlændingemyndighederne vurderer, at parrene skal indkvarteres separat, vil parterne have mulighed for regelmæssige besøg eller anden form for kontakt. De nærmere vilkår herfor vil blive fastlagt i retningslinjer, som er under udarbejdelse i Udlændingestyrelsen.

Det bemærkes, at varigheden af en eventuel adskillelse af et par på udlændingemyndighedernes foranledning må forventes at være [relativt begrænset], idet denne alene angår indkvarteringen i asylsystemet. Hvis den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil Udlændingestyrelsen have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering.

Kommentar [ASJ2]: JM bemærkning

Det bemærkes desuden, at parrene naturligvis vil have mulighed for at søge om genoptagelse af deres indkvarteringssag på et hvilket som helst tidspunkt, og at myndigheder efter omstændigheder (såfremt betingelserne for genoptagelse er opfyldt) skal foretage en fornyet vurdering under inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at indkvarteringsordningen er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det kan endvidere oplyses, at ministeriet er ved at udarbejde en generel [vejledning] vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller til brug for Udlændingestyrelsens fremtidige vurderinger i konkrete indkvarteringssager. Vejledningen forventes at foreligge [i maj 2016].

Kommentar [AS33]: JM forslag

[4. Afslutningsvist skal ministeriet – i forlængelse af Udlændingestyrelsens udtalelse – generelt bemærke følgende vedrørende sagsbehandlingen i indkvarterings-sagerne:

Det fremgår af lovbemærkningerne til udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., at beslutningen om asylansøgers indkvartering på asylcentre har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Der henvises herved til de specielle bemærkninger til bestemmelsen (nr. 17) i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013.

Det fremgår endvidere af disse lovbemærkninger, at et pålæg derimod vil udgøre en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages.

Der vil således i de sager, hvor der træffes afgørelse om et påbud om flytning fra et asylcenter til et andet asylcenter efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt., bl.a. skulle partshøres, idet det må lægges til grund, at parret – selv om de har oplyst styrelsen om deres alder og ægteskab/samlivsforhold mv. – ikke kan antages at være bekendt med, at disse oplysninger indgår i en sag om indkvartering. Partshøringen skal i relevant omfang omfatte de faktiske oplysninger, der er indgået i sagen om anvisning af separat indkvartering, jf. forvaltningslovens § 19.

Der vil ligeledes skulle træffes afgørelse om påbud efter 3. pkt. – og partshøres – i de sager, hvor parterne ved første indkvartering efterkommer anvisningen om separat indkvartering, men ikke ønsker denne separate indkvartering.

Ministeriet bemærker i forlængelse heraf, at det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse, at styrelsen – i de sager, hvor der indtil nu er truffet afgørelse efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt. – har indhentet oplysninger hos operatørerne vedrørende de faktiske forhold i sagerne. Udlændingestyrelsen har endvidere partshørt, men alene over den manglende efterkommelse af anvisningen om indkvartering.

Ministeriet henholder sig i den forbindelse til, at Udlændingestyrelsen i udtalelsen til ombudsmanden oplyser, at styrelsen vil genoptage sagerne og foretage en fyldestgørende partshøring. Dette vil sikre, at der foreligger et fuldt oplyst grundlag til brug for vurderingen af indkvarteringen, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.]

-0-

Med venlig hilsen

Jesper Gori

I en mail af 29. april 2016 kl. 8.50 skrev Anna-Sophie Saugmann-Jensen således til Jesper Gori:

”Nu ligger ”barnebrude” -sagen til dig i F2 som godkendt af Statsret og Forvaltningsret (jeg kan evt. lige ringe om forklare de få ændringer, som Statsrets bem. gav anledning til). I udkastet er anført et enkelt spm. (skal ØK høres over vores gengivelse af instruksen 10.feb./kun de kender vel til de præcise omstændigheder?).”

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret⁶¹, at sagen indledningsvis havde været forankret i Koncernøkonomi. Det havde derfor været oplagt at afstemme svaret med dette kontor. Hun husker dog ikke, om de faktisk gjorde det. Det var åbenbart relevant at høre dem, så hun antager, at de gjorde det. Det ville enten være sket på mail, eller ved at de gik forbi kontoret og talte med dem. Hvis hun selv havde talt med nogen, ville det være Anne Nygaard Just, men hun husker det ikke. Hun kan dog huske, at hun på et senere tidspunkt sendte en ny mail til Jesper Gori, hvor hun igen spurgte, om de burde høre Koncernøkonomi. Hun hørte ikke Koncernøkonomi af egen drift, da hun gerne ville have sin chefs godkendelse i denne sag. Adspurg⁶² af Line Skytte Mørk Hansens bisidder, advokat Thomas Ryhl, om hun fik svar på sin mail, har hun forklaret, at hun husker det sådan, at hun spurgte Jesper Gori to gange. Hun fik derfor ikke svar i første omgang. Hun kan ikke huske, om hun fik et svar i anden omgang. Det ville have været helt oplagt at høre Koncernøkonomi, og derfor tror hun også, at de blev hørt, men hun husker det ikke. Hvis hun havde hørt dem, havde hun formentlig gjort det ved at gå forbi deres kontor og talt med dem herom.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet afgav den 4. maj 2016 sin udtalelse til Folketingets Ombudsmand. Af en mail af 4. maj 2016 kl. 15.48 fremgår det, at Anna-Sophie Saugmann-Jensen meddelte Jesper Gori, at ”Ministeren har nu godkendt brevet til FO ...”. Udtalelsen var underskrevet af Jesper Gori og var ifølge oplysningerne i ministeriets sagsbehandlingssystem (F2) godkendt af Jesper Gori, Lykke Sørensen, Jonas From Soelberg, Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg med bl.a. Line Skytte Mørk Hansen som kopimodtager. Udtalelsen var sålydende:

61 Afhøringssekstrakten, side 545.

62 Afhøringssekstrakten, side 565.

” ...

2. Ministeriet kan i forlængelse af Udlændingestyrelsens udtalelse mere generelt oplyse følgende om baggrunden for indkvarteringsordningen:

Udlændinge-, integrations- og boligministeren instruerede den 10. februar 2016 Udlændingestyrelsen om, at mindreårige under 18 år fremover ikke skulle indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Ministeren oplyste, at dette også gjaldt, hvis parret havde et eller flere fælles børn. Samtidig instruerede ministeren Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der boede sammen med en ældre ægtefælle eller samlever og om at udarbejde retningslinjer, der udmøntede den generelle instruks om indkvarteringen, til operatørerne.

Samme dag offentliggjorde ministeriet en pressemeddelelse om instruksen, som vedlægges.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren uddybede instruksen på samråd Z i Folketinget den 15. marts 2016, hvor ministeren bemærkede, at der i helt særlige tilfælde kan være omstændigheder, som betyder, at der skal gøres undtagelse. Ministeren nævnte som eksempel det tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med kongebrev.

Ministeriet uddybede endvidere sagsgangen i de konkrete sager i en e-mail af 18. marts 2016 til Udlændingestyrelsen. I e-mailen fremgår det bl.a., at indkvarteringen skal ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk ret i øvrigt, og at konkrete sager, hvor rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser giver anledning til tvivl, kan forelægges departementet med henblik på departementets tilkendegivelse af forståelsen af de retlige rammer. Det bemærkes herved, at klageadgangen er afskåret ved lov i disse sager.

3. Om den vurdering, som efter ordningen skal foretages i forbindelse med afgørelsen om indkvartering, samt ministeriets vurdering af ordningens forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser, skal ministeriet endvidere fremkomme med følgende generelle bemærkninger:

Det klare udgangspunkt er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevende på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.

Det kan dog i helt særlige tilfælde være nødvendigt at gøre undtagelse til ovennævnte udgangspunkt. Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

Det vil bl.a. indgå i vurderingen, hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom. Sager, hvor der vil skulle gøres undtagelse, kan f.eks. være sager, hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene af relevante sundhedspersoner er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.

Der vil ikke blive gjort undtagelse, hvor den ene ægtefælle er under 15 år og altså under den seksuelle lavalder.

I de tilfælde, hvor udlændingemyndighederne vurderer, at parrene skal indkvarteres separat, vil parterne have mulighed for regelmæssige besøg eller anden form for kontakt. De nærmere vilkår herfor vil blive fastlagt i retningslinjer, som er under udarbejdelse i Udlændingestyrelsen.

Det bemærkes, at varigheden af en eventuel adskillelse af et par på udlændingemyndighedernes foranledning må forventes at være relativt begrænset, idet denne alene angår indkvarteringen i asylsystemet. Hvis den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil Udlændingestyrelsen have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering.

Det bemærkes desuden, at parrene naturligvis vil have mulighed for at søge om genoptagelse af deres indkvarteringssag på et hvilket som helst tidspunkt, og at myndighederne efter omstændighederne (såfremt

betingelserne for genoptagelse er opfyldt) skal foretage en fornyet vurdering under inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at indkvarteringsordningen er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det kan endvidere oplyses, at ministeriet er ved at udarbejde en generel vejledning vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller til brug for Udlændingestyrelsens fremtidige vurderinger i konkrete indkvarteringssager. Vejledningen forventes at foreligge senest sommeren 2016.

4. Afslutningsvist skal ministeriet – i forlængelse af Udlændingestyrelsens udtalelse – generelt bemærke følgende vedrørende sagsbehandlingen i indkvarteringssagerne:

Det fremgår af lovbemærkningerne til udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., at beslutningen om asylansøgers indkvartering på asylcentre har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Der henvises herved til de specielle bemærkninger til bestemmelsen (nr. 15) i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013.

Det fremgår endvidere af disse lovbemærkninger, at et pålæg derimod vil udgøre en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages.

Der vil således i de sager, hvor der træffes afgørelse om et påbud om flytning fra et asylcenter til et andet asylcenter efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt., bl.a. skulle partshøres, idet det må lægges til grund, at parret – selv om de har oplyst styrelsen om deres alder og ægteskab/samlivsforhold mv. – ikke kan antages at være bekendt med, at disse oplysninger indgår i en sag om indkvartering. Partshøringen skal i relevant omfang omfatte de faktiske oplysninger, der er indgået i sagen om anvisning af separat indkvartering, jf. forvaltningslovens § 19.

Der vil ligeledes skulle træffes afgørelse om påbud efter 3. pkt. – og partshøres – i de sager, hvor parterne ved første indkvartering efter-

kommer anvisningen om separat indkvartering, men ikke ønsker denne separate indkvartering.

Ministeriet bemærker i forlængelse heraf, at det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse, at styrelsen – i de sager, hvor der indtil nu er truffet afgørelse efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt. – har indhentet oplysninger hos operatørerne vedrørende de faktiske forhold i sagerne. Udlændingestyrelsen har endvidere partshørt, men alene over den manglende efterkommelse af anvisningen om indkvartering.

Ministeriet henholder sig i den forbindelse til, at Udlændingestyrelsen i udtalelsen til ombudsmanden oplyser, at styrelsen vil genoptage sagerne og foretage en fyldestgørende partshøring. Dette vil sikre, at der foreligger et fuldt oplyst grundlag til brug for vurderingen af indkvarteringen, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.”

Uffe Toudal Pedersen har om ministeriets udtalelse af 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand forklaret⁶³ bl.a., at han ikke husker, om svaret til ombudsmanden blev godkendt af ham. Han ville undre sig, hvis han ikke var orienteret om svaret, men han tror ikke, at ministeren var det. Adspurgt, hvorfor der ikke i svaret henvises til, at det hele tiden havde været ordningen, at der skulle administreres i overensstemmelse med de internationale forpligtelser, har han forklaret, at det tillige fremgår af svaret, at ministeriet uddybede sagsgangen i de konkrete sager i en mail af 18. marts 2016 til styrelsen. Adspurgt, om der ikke var anledning til i svaret at redegøre for, at der den 10. februar 2016 blev givet en anden instruks til styrelsen end pressemeddelelsen, har han forklaret, at forklaringen på det er den samme, som han tidligere har beskrevet. Under pressemeddelelsen lå der en sag, der var godkendt af ministeren den 9. februar 2016, og som blev fulgt op af de drøftelser, der var mellem departementet og styrelsen og mellem styrelsen og operatørerne. Det forløb kendte Jesper Gori også. Han⁶⁴ tror, at han var inde over denne udtalelse. Han husker det dog ikke. Han har måske fået en kopi heraf. Han sagde ikke, at der skulle medtages noget om Line Skytte Mørk Hansens udlægning af samtalen med Lene Linnea Vejrum.

63 Afhøringssekstrakten, side 97.

64 Afhøringssekstrakten, side 750.

Inger Støjberg har om ministeriets udtalelse til Folketingets Ombudsmand forklaret⁶⁵ bl.a., at når der blev udarbejdet en besvarelse til Folketingets Ombudsmand, blev hun orienteret herom. Adspurgt senere⁶⁶ om samme har hun forklaret, at hun ikke var involveret i svaret til ombudsmanden. Det var hun aldrig. Hun kan givetvis godt have set svaret. Foreholdt mail af 4. maj 2016 kl. 15.48 fra Anna-Sophie Saugmann-Jensen til Jesper Gori, hvoraf fremgår, at ”ministeren nu har godkendt brevet til FO...”, har hun forklaret, at hun fik svaret til godkendelse, men hun rettede ikke i det. Når der var tale om et svar til ombudsmanden, var det bedst, at det var jurister, der skrev det. Hun havde stor tiltro til juristerne i ministeriet, som hun anså for at være nogle af de bedste i landet, og hun lændede sig op ad dem og lod dem formulere breve til ombudsmanden. Det mente hun ikke, at hun som ikke-jurist skulle udfordre. Hun kunne i andre sammenhænge finde på at ændre i ting af holdningsmæssige grunde, men altså ikke i et brev til ombudsmanden.

Line Skytte Mørk Hansen har om ministeriets udtalelse til Folketingets Ombudsmand forklaret⁶⁷ bl.a., at hun læste udtalelserne til Folketingets Ombudsmand, men hun udfordrede ikke materialet.

Anette Gørtz har herom forklaret⁶⁸, at hun ikke deltog i besvarelsen af henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand, herunder formuleringen af brevet, og hun har ikke forholdt sig til indholdet. Anne Nygaard Just, der havde siddet med sagen, blev bedt om at levere materiale til besvarelsen. Det var en stor opgave at finde akterne, der skulle sendes med til ombudsmanden, fordi Udlændingeafdelingen skulle have fysiske udskrifter af alle dokumenterne. Alt, hun selv havde om sagen, var sendt til Anne Nygaard Just, som havde journaliseret dokumenterne på sagerne.

Lykke Sørensen har herom forklaret⁶⁹, at hun godkendte denne udtalelse til ombudsmanden, som Jesper Gori havde skrevet. De havde med sikkerhed gjort sig overvejelser om henvisningen til, at det var i forbindelse med samrådet den 15. marts 2016, at ministeren angav, at der kunne være undtagelser, men hun erindrer ikke længere, hvilke drøftelser der var i den forbindelse. Som

65 Afhøringsekstrakten, side 125.

66 Afhøringsekstrakten, side 133.

67 Afhøringsekstrakten, side 197.

68 Afhøringsekstrakten, side 726.

69 Afhøringsekstrakten, side 782-783.

hun husker det, kom der senere en supplerende redegørelse om de mundtlige tilkendegivelser. Udtalelsen i maj 2016 baserede sig på, hvilke skriftlige tilkendegivelser der havde været.

Ditte Kruse Dankert sendte den 10. maj 2016 kl. 14.53 en mail til Tanja Franck med kopi til Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert om udtalelsen til Folketingets Ombudsmand. Af mailen fremgår bl.a.:

”Jeg har i ø talt med Jesper om deres besvarelse til FO. Lene fortæller mere til direktionsmødet, men summen er, at de mener, at de med formuleringen (fortsat) står bag det snit, vi – i samarbejde med dem – har lagt. Der er lavet en korrekt materiel vurdering i sagerne, hvor det helt overvejende udgangspunkt var adskillelse; det er de med på.”

8.6.12. Spørgsmål nr. 513 til udlændinge-, integrations og boligministeren

Den 19. april 2016 stillede Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget spørgsmål nr. 513 (alm. del) efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL) til udlændinge-, integrations- og boligministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 9. maj 2016 er sålydende:

”Spørgsmål nr. 513

Ministeren bedes kommentere notatet fra Institut for Menneskerettigheder om adskillelsen af unge par på asylcentre, jf. UUI, alm. del – bilag 130, og særligt forholde sig til instituttets påpegning af, at det ikke er foreneligt med asylansøgnernes ret til familieliv, hvis parrene adskilles, uden at der er foretaget en proportionalitetsvurdering.

Svar:

Jeg kan henvise til min besvarelse af henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder, som er fremsendt til Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalgets orientering den 25. april 2016.

Jeg kan endvidere henvise til min redegørelse under samråd Z, der blev afholdt den 15. marts 2016. Talepapiret fra samråd Z er fremsendt til Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 4. april 2016 som

svar på Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalgets spørgsmål nr. 444 (Alm. del) af 18. marts 2016.

Der henvises herved særligt til, at det fremgår af såvel besvarelsen som min redegørelse under samråd Z, at der i helt særlige tilfælde kan være omstændigheder, som betyder, at der skal gøres undtagelse.

Dette gælder også for de helt særlige tilfælde, der måtte opstå, hvor en separat indkvartering ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.”

Inger Støjberg har herom forklaret⁷⁰ bl.a., at hun ikke husker, om svaret den 9. maj 2016 på udvalgsspørgsmål nr. 513 var første gang, at hun henviste til, at der kunne være undtagelser som følge af Danmarks internationale forpligtelser.

Jesper Gori har om besvarelsen af spørgsmål nr. 513 forklaret⁷¹, at der i besvarelsen af spørgsmålet blev henvist til det generelle snit om, at der kan være særlige omstændigheder, hvor der skal gøres undtagelser. Han mener ikke, at dette var det første tidspunkt, hvor der blev henvist til Danmarks internationale forpligtelser, idet han mener, at dette også fremgik af brevet af 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand. Han husker ikke, om der var drøftelser om svaret på spørgsmål nr. 513. Han kan ikke se, at der var kalenderindkaldelser vedrørende svaret. Han husker ikke, om det var ham eller hans fuldmægtig, der indsatte henvisningen til Danmarks internationale forpligtelser. Han tror, at hans kontor udarbejdede svaret på et tidspunkt, hvor det var åbent, at Danmarks internationale forpligtelser kunne føre til undtagelser. Som han husker det, fik han ikke nogen reaktion fra ministeren på svaret.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret⁷², at det ville have været vildledende ikke at nævne Danmarks internationale forpligtelser ved besvarelsen af UIU spørgsmål nr. 513, idet der blev spurgt specifikt til retten til familieliv. Hun har ikke været med til møder eller drøftelser med ministeren om besvarelsen af UIU spørgsmål nr. 513. Ministeriet blev i spørgsmålet

70 Afhøringsekstrakten, side 142.

71 Afhøringsekstrakten, side 277.

72 Afhøringsekstrakten, side 549-550.

bedt om at forholde sig til Institut for Menneskerettigheders udtalelse om, at det ikke var foreneligt med asylansøgernes ret til familieliv, hvis parrene blev adskilt, uden at der var foretaget en proportionalitetsafvejning. Det var denne del af spørgsmålet, der gjorde, at hun vurderede, at de var forpligtede til at henvise til Danmarks internationale forpligtelser i svaret til Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget.

8.6.13. Ombudsmanden afslutter klagesagen og indleder egen undersøgelse

Under henvisning til at Udlændingestyrelsen havde besluttet at genoptage [L-K] og [L-M]'s indkvarteringssager, afsluttede Folketingets Ombudsmand den 11. maj 2016 sin undersøgelse af klagesagen fra [L-K]. Ved brev af samme dato meddelte Folketingets Ombudsmand følgende til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

”Adskillelse af 15-17-årige ægtefæller og samlevende i danske asylcentre

Som svar på mit brev af 21. marts 2016 har jeg modtaget Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets brev af 4. maj 2016 og Udlændingestyrelsens brev af 28. april 2016.

I brevet af 21. marts 2016 anmodede jeg om en udtalelse om den konkrete sag vedrørende [L-K] og [L-M], som advokat Amalie Starch den 14. marts 2016 indbragte for mig.

Myndighederne har oplyst, at Udlændingestyrelsen vil genoptage sagen, og som det fremgår nedenfor i pkt. 1, foretager jeg mig derfor ikke mere i sagen på det foreliggende grundlag.

Udlændingemyndighederne er i deres udtalelser også fremkommet med mere generelle bemærkninger mv. i spørgsmålet om adskillelse af gifte eller samlevende asylansøgere på danske asylcentre.

På den baggrund beder jeg i pkt. 3 nedenfor udlændingemyndighederne om supplerende udtalelser om den nye praksis for indkvartering af 15-17-årige asylansøgere, der lever i ægteskab eller samlivsforhold. Jeg henviser til § 17, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand. Efter

denne bestemmelse kan ombudsmanden af egen drift optage en sag til undersøgelse.

Det forhold, at myndighederne (fortsat) i alle situationer indkvarterer asylansøgere under den seksuelle lavalder (15 år) adskilt fra en eventuel ægtefælle eller samlever, giver mig ikke grundlag for at foretage noget.

1. Genoptagelse af konkrete sager vedrørende [L-K] og [L-M] m.fl.

Det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse, at styrelsen i forhold til de sager, som allerede er afgjort – herunder sagen vedrørende [L-K] og [L-M] – vil genoptage sagerne med henblik på 'fyldestgørende parts-høring'. Styrelsen vil efter det oplyste tilstræbe en hurtig afgørelse af sagerne.

Det fremgår af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse, at dette 'vil sikre, at der foreligger et fuldt oplyst grundlag til brug for vurderingen af indkvarteringen, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser'.

På baggrund af Udlændingestyrelsens genoptagelse af sagen har jeg i dag – i overensstemmelse med normal praksis – meddelt advokat Amalie Starch, at jeg ikke på det foreliggende grundlag foretager mig mere i [L-K]'s og [L-M]'s sag, men at advokaten kan rette henvendelse til mig igen, såfremt der efter Udlændingestyrelsens nye afgørelse er behov for det.

Jeg har samtidig anmodet Udlændingestyrelsen om underretning om styrelsens nye afgørelse i den konkrete sag.

Jeg vedlægger kopi af de breve, som jeg i dag har sendt til advokat Amalie Starch og Udlændingestyrelsen.

2. Generelle forhold og baggrund

2.1. Det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse, at der forud for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 blev fulgt en praksis for indkvartering af mindreårige med æg-

tefælle eller samlever, hvor styrelsen ikke indkvarterede mindreårige under 15 år sammen med myndige eller ikke myndige ægtefæller eller samlevende.

Styrelsen har i den forbindelse henvist til straffelovens § 222, hvorefter det er strafbart at have samleje med et barn under 15 år.

Det fremgår også, at der – i sager, hvor den mindreårige var over 15 år – blev foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Omdrejningspunktet for denne vurdering var 'indkvarteringsoperatørens børnefaglige personales vurderinger samt værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der var til den mindreåriges bedste med udgangspunkt i hensyn til barnets tarv'.

2.2. Denne praksis blev – som jeg forstår det – ændret i begyndelsen af februar 2016.

Af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets pressemeddelelse af 10. februar 2016 fremgår således bl.a.:

...

Som bilag til pressemeddelelsen blev der offentliggjort en oversigt over kendte tilfælde på danske asylcentre, hvor mindreårige asylansøgere har en ægtefælle eller samlever. Der er her opregnet ca. 25 par. Som jeg forstår det, var der på tidspunktet for pressemeddelelsen ikke i noget tilfælde tale om mindreårige under 15 år, men om mindreårige i aldersgruppen 15-17 år.

Det fremgår af oversigten, at 20 mindreårige mellem 15 og 17 år på daværende tidspunkt var indkvarteret på samme asylcenter som deres samlever eller ægtefælle. De mindreåriges ægtefæller eller samlevende var efter det oplyste mellem 17 og ca. 30 år. I visse tilfælde havde parret børn, og i visse tilfælde var den mindreårige gravid.

Det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse, at styrelsen samtidig med udsendelsen af ministeriets pressemeddelelse modtog en mundtlig instruks fra ministeriet om 'administrativt at effektuere i overensstem-

melse med indholdet af pressemeddelelsen', og at instruksen 'betød (...), at ingen mindreårige fremover måtte indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og at dette skulle gælde uanset om parret måtte have fællesbørn'.

Den betød efter det oplyste også, at der 'straks skulle ske adskillelse i de aktuelle sager, hvor en mindreårig allerede var indkvarteret sammen med en ældre ægtefælle eller samlever'.

Det anføres samtidig i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse, at det af en e-mail af 18. marts 2016 fra ministeriet til Udlændingestyrelsen – som jeg ikke har modtaget – bl.a. fremgår, at indkvarteringen skal 'ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk ret i øvrigt'.

2.3. Det fremgår af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse, at ministeriet – til brug for Udlændingestyrelsens fremtidige vurderinger i konkrete indkvarteringssager – er ved at udarbejde en generel vejledning vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller.

I den forbindelse anfører ministeret bl.a.:

...

3. Ombudsmandens spørgsmål mv.

3.1. Som anført i pkt. 2 foretager jeg ikke på det foreliggende grundlag videre i den konkrete sag vedrørende [L-K] og [L-M].

Jeg har imidlertid som nævnt anmodet om underretning om Udlændingestyrelsens nye afgørelse i denne sag.

3.2. Jeg anmoder om at få tilsendt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets vejledning som omtalt i pkt. 2.3, når den foreligger (efter det oplyste senest sommeren 2016).

Jeg anmoder også om samtidig at modtage de sagsakter, der knytter sig til udarbejdelsen af denne vejledning.

I den forbindelse bemærker jeg mere generelt følgende:

- I ministeriets udtalelse omtales som relevant retsgrundlag art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om ret til familieliv mv. samt FNs Børnekonvention og dansk ret i øvrigt.

For så vidt angår dansk ret i øvrigt går jeg ud fra, at ministeriet i forbindelse med udformningen af vejledningen er opmærksom på almindelige forvaltningsretlige principper om saglige hensyn og proportionalitet mv.

Jeg henviser bl.a. til Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), kapitel 8 og 9, s. 291 ff., med yderligere henvisninger, herunder til Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, nu 5. udgave (2009), s. 149 ff.

- For så vidt angår betydningen af Danmarks internationale forpligtelser – herunder EMRK art. 8 – anfører ministeriet, at det 'klare udgangspunkt' er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevende på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.

Det fremgår også, at det i 'helt særlige' tilfælde kan være nødvendigt at gøre undtagelse. Som eksempel nævnes sager, 'hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældrevedvarende og omsorg over for børnene af relevante sundhedspersoner er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene'.

Som anført i pkt. 2.1 lå det allerede i Udlændingestyrelsens tidligere praksis, at styrelsen ikke indkvarterede mindreårige under 15 år sammen med ægtefæller eller samlevende, og at der i øvrigt blev foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder i lyset af fagligt funderede hensyn til den mindreåriges tarv.

Det fremgår ikke af ministeriets udtalelse, hvad der nærmere ligger til grund for vurderingen af, at bl.a. EMRK art. 8 som det klare udgangspunkt vil tillade adskillelse af ægtepar eller samlevende også i tilfælde,

hvor den mindreårige er over den seksuelle lavalder (15-17 år), og hvor der ikke i øvrigt foreligger konkrete hensyn til den mindreåriges tarv. Det fremgår i den forbindelse ikke mere præcist, hvad det er for hensyn, den nye praksis bygger på, og hvorfor disse hensyn – i det omfang, der efter art. 8, stk. 1, antages at foreligge et beskyttet familieliv – kan begrunde et indgreb i dette, jf. art. 8, stk. 2.

Jeg går ud fra, at vejledningen og/eller de tilknyttede sagsakter mv. vil indeholde en nærmere beskrivelse af ministeriets overvejelser.

Når jeg har modtaget og gennemgået vejledningen mv., vil jeg vurdere, om materialet giver mig grundlag for at bede ministeriet om yderligere oplysninger.

3.3. Ministeriet har i udtalelsen af 4. maj 2016 oplyst, at Udlændingestyrelsen er ved at udarbejde retningslinjer om de nærmere vilkår for separat indkvartering, jf. ovenfor pkt. 2.3.

Jeg har bedt Udlændingestyrelsen om at sende mig retningslinjerne, når de foreligger.

3.4. Med hensyn til instruksen af 10. februar 2016 bemærker jeg, at den – at dømme efter pressemeddelelsen af samme dato og Udlændingestyrelsens oplysninger, jf. pkt. 2.2 ovenfor – fremstår undtagelsesfri. Den synes således at udelukke en konkret og individuel vurdering i den enkelte sag.

Bl.a. fremgår det af pressemeddelelsen, at 'ingen mindreårige under 18 år [må] indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever', og at dette også gælder, 'hvis parret har et eller flere fælles børn'. Det fremgår endvidere, at udlændinge-, integrations- og boligministeren har 'bedt Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever'.

Det fremgår ikke af ministeriets udtalelse, hvilke retlige overvejelser der lå til grund for dette, hverken i forhold til dansk lovgivning mv. eller internationale forpligtelser.

Jeg må imidlertid gå ud fra, at sådanne overvejelser har været foretaget, inden instruksen blev givet. Jeg bemærker i den forbindelse, at ændringer af en myndigheds praksis – også selv om der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed – skal være sagligt begrundet og i overensstemmelse med det relevante retsgrundlag, jf. bl.a. Jens Garde og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 5. udgave (2009), s. 143.

Jeg bemærker også, at det er myndighedens ansvar at sikre sig, at de nødvendige retlige overvejelser er foretaget, inden en disposition som den foreliggende iværksættes, jf. bl.a. Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 448 ff.

Jeg anmoder om at modtage de sagsakter i ministeriet og Udlændingestyrelsen, der – uanset om de ligger før eller efter 10. februar 2016 – belyser myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til den omhandlede instruks.

Når jeg har modtaget og gennemgået sagsakterne, vil jeg vurdere om de giver mig grundlag for at bede styrelsen og ministeriet om yderligere oplysninger.

Hvis myndighederne allerede på nuværende tidspunkt ønsker at knytte bemærkninger til problemstillingen, er de naturligvis velkomne til dette. Men jeg anmoder venligst ministeriet om under alle omstændigheder at sende mig styrelsens og ministeriets sagsakter vedrørende dette punkt senest den 27. maj 2016.

...”

Samtidig bad Folketingets Ombudsmand i et brev til Udlændingestyrelsen om at få tilsendt styrelsens retningslinjer til operatørerne, når de forelå, og de kommende afgørelser i [L-K]’s og [L-M]’s indkvarteringssag.

Folketingets Ombudsmand lagde den 12. maj 2016 følgende nyhed ud på sin hjemmeside:

"Ombudsmanden rejser spørgsmål om adskillelse af asylpar

Asylansøgere på 15-17 år skal efter en praksisændring i februar ikke indkvarteres på samme asylcenter som deres ægtefælle eller samlever. Det gælder som det klare udgangspunkt uanset partnerens alder, og uanset om parret har børn. Efter at have behandlet en klage fra et syrisk par har Folketingets Ombudsmand bedt om en række oplysninger fra ministeriet om den nye praksis.

Ændringen af praksis vedrører kun asylansøgere på 15-17 år. For disse asylansøgere har der før ændringen været foretaget en konkret faglig vurdering med udgangspunkt i den mindreåriges tarv.

Asylansøgere under 15 år (den seksuelle lavalder) har på intet tidspunkt måttet indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever.

"Udlændingemyndighederne kan naturligvis ændre praksis inden for rammerne af dansk og international ret. Men hvis man adskiller familier uden at kunne påvise et konkret behov, kan der være et problem. Det er det, jeg nu spørger ind til", siger ombudsmand Jørgen Steen Sørensen. Han afventer myndighedernes svar, før han kan sige mere om, hvad der vil ske i sagen.

Genoptagelse af konkret sag

Ombudsmanden blev inddraget i sagen om adskillelse af asylpar, da han i marts modtog en klage fra et syrisk ægtepar med en 17-årig gravid kvinde og hendes 26-årige mand. De var blevet adskilt og placeret på to forskellige asylcentre. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen har netop meddelt ombudsmanden, at denne og en række andre sager vil blive genoptaget for at sikre en "fyldestgørende partshøring".

Da myndighederne således behandler sagen igen, træder ombudsmanden - i overensstemmelse med normal praksis - ud af den konkrete sag. Han har dog bedt om at blive underrettet om udfaldet.

Ombudsmanden har også bedt ministeriet om de skriftlige retningslinjer for adskillelse af asylpar og om en vejledning om rækkevidden af

Danmarks internationale forpligtelser. Begge dele er under udarbejdelse i udlændingemyndighederne.

...”

Line Skytte Mørk Hansen har om ombudsmandens brev forklaret⁷³ bl.a., at hun ikke husker, om hun har læst dette brev. Det ville være naturligt, at hun havde fået en kopi. Foreholdt, at Folketingets Ombudsmand ifølge dette brev havde en anden opfattelse end hende af telefonsamtalen den 10. februar 2016, idet ombudsmanden refererede Udlændingestyrelsens udtalelse om, at styrelsen samtidig med udsendelsen af ministeriets pressemeddelelse modtog en mundtlig instruks fra ministeriet om ”administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen”, har hun forklaret, at der i ugerne efter var møder mellem Lykke Sørensen, Lene Linnea Vejrum og hende, og det blev aldrig sagt på disse møder, at der skulle administreres ulovligt. Hun forstår ikke, at Udlændingestyrelsen kan have været i den tro, at styrelsen blev bedt om at administrere ulovligt.

Den 12. maj 2016 kl. 13.20 sendte Anna-Sophie Saugmann-Jensen en mail til Katrine Bang Nielsen og Anne Nygaard Just med anmodning om at modtage eventuelle relevante akter fra Koncernstyring og Ledelsessekretariatet i anledning af ombudsmandens supplerende høring.

Katrine Bang Nielsen besvarede mailen samme dag kl. 14.16 med besked om, at der af relevante akter i Ledelsessekretariatet kun var pressemeddelelsen og en dialog med Reuters.

Anne Nygaard Just har herom forklaret⁷⁴, at hun i forbindelse med Anna-Sophie Saugmann-Jensens mail af 12. maj 2016 kl. 13.20 udskrev alle de dokumenter, hun kunne finde på sagen, herunder fra sin egen mailboks samt det, der lå i F2. Hun gik over til Familiesammenføringskontoret med det hele. Hun blev bedt om at sortere materialet i forhold til, hvad der var relevant for Folketingets Ombudsmand. Hun valgte det materiale ud, hvor der var en eller anden form for juridisk vurdering, og så vidt hun husker, valgte hun også alt, hvor der var noget ”skrift med indhold i”. Hun havde udskrevet en virkelig stor stak papirer. Det, hun sorterede fra, var f.eks. gengangere af skemaer eller

73 Afhøringssekstrakten, side 198-199.

74 Afhøringssekstrakten, side 350-351.

lister over parrene. Adspurgt, om hun kan huske, om notatet af 2. februar 2016 blev oversendt separat, eller om det var vedlagt nogle mails, har hun forklaret, at hun ikke husker det. Efterfølgende afleverede hun det udvalgte materiale til Familiesammenføringskontoret, og hun ved ikke, hvad der skete med det efterfølgende. Det er, så vidt hun husker, det eneste tidspunkt, hun var involveret i besvarelsen af Folketingets Ombudsmands henvendelse. Sagen var på dette tidspunkt på vej over i Udlændingeafdelingen, da man havde fundet ud af, at den lå bedst der og ikke i Administrationsafdelingen. Hun kan ikke huske, om hun modtog Folketingets Ombudsmands henvendelser, men det kan hun godt have gjort.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret⁷⁵, at hun anmodede om akter to gange, og hun kan ikke huske, om dette var første eller anden gang. Første gang, hun anmodede om akter, fik de en hel del materiale retur fra Koncernøkonomi. Katrine Bang Nielsen fra Ledelsessekretariatet mente ikke, de havde noget relevant materiale. Hun kan ikke huske, at hun fik et svar på sin mail af 12. maj 2016, men hun fik i hvert fald udleveret sagen fra Koncernøkonomi. Det var en fysisk sag, hun modtog, og som de efterfølgende udleverede til Folketingets Ombudsmand i sin helhed. Hun antager, at hvis Ledelsessekretariatet havde relevant mailkorrespondance om sagen, ville der være tale om korrespondance med det enkelte fagkontor, som også ville have journaliseret materialet. Hun har ikke talt med nogen om, hvorvidt indholdet af mailbokse skulle sikres og gemmes på nogen måde. Hun var sagsbehandler på sagen med Folketingets Ombudsmand. Det var hende, der skrev det første udkast til svaret til Folketingets Ombudsmand, men i forhold til den del af svaret, der omhandlede de overvejelser, der var gjort forud for instruksens, baserede hun udkastet på det, som Jesper Gori og Lykke Sørensen havde fortalt hende. Adspurgt, om der var nogen, der tænkte på, at der var et notat, der i et nærmere bestemt omfang beskrev, hvad ministeriet havde overvejet, har hun forklaret, at hun ikke mener, at notatet havde nogen relevans. Der var ingen, der nævnte notatet. De havde gennemgået deres egen sag, men de gennemgik ikke akterne fra de øvrige kontorer. Det endelige notat ville have ligget på Koncernøkonomis sag. Hun er ikke sikker på, at brevet til Folketingets Ombudsmand, som Jesper Gori underskrev, blev godkendt "hele vejen op igennem huset."

75 Afhøringsekstrakten, side 562-563.

Barbara Bertelsen har herom forklaret⁷⁶, at som hun husker det, blev hun orienteret om sagen igen, da Folketingets Ombudsmand foretog sin egen driftundersøgelse, og muligvis også, da Udlændingestyrelsen genoptog sagerne, men hendes erindring herom er noget svag. Dette var i forsommeren 2016, hvor det i forlængelse af ombudsmandens sag stod klart, at man havde adskilt nogle par i videre omfang, end det var muligt.

8.6.13.1. Reaktionen i Udlændingestyrelsen på ombudsmandens udtalelse

I forlængelse af ombudsmandens udtalelse sendte Ditte Kruse Dankert den 11. maj 2016 kl. 17.40 sålydende mail til Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum og Kristina Rosado:

”Hurtig reaktion fra ombudsmanden. Nærlæser senere - men jeg tænker, at i bør kende straks, også fordi fob lægger nyhed på allerede i morgen. Han går videre ift egen drift undersøgelse - og jeg kan se (hurtigt), at han hæfter sig ved, at pressemeddelelsen er uden undtagelser- og at der er pligt til at sikre at der er gjort sig retlige overvejelser inden denne sendes. Han spørger også til formålet ift begrundet et indgreb i familieliv mv. Al dok skal på bordet omkring vejledning mv.”

Lene Linnea Vejrum besvarede mailen samme aften kl. 21.05 således:

”...

Jeg synes reaktionen viser, at ombudsmanden har gennemskuet sagsforløbet. Så jeg synes bestemt – alt taget i betragtning – vi i US kan tillade os at være lidt lettede.

Lad os hurtigst muligt tale om igangsættelsen af genoptagelsessagerne.”

Endelig skrev Ditte Kruse Dankert således den 11. maj 2016 kl. 21.31 til samme modtagerkreds:

”...

Helt enig med Lene efter nærlæsen. Han sætter fingeren ned de rigtige steder, og han kan se, at vi har været forsvarsløse ift instruks. Men handlet ved at holde sager tilbage. Han kan jo godt se, at der først

76 Afhøringssekstrakten, side 667.

henvises til internationale forpligtelser (for) sent, de henviser til samråd/mail en måned senere ift skriftlig dok. Og vi må jo også indrømme, at der ikke var tale om undtagelser den 10/2, men at det først blev en diskussion på gentagne spørgsmål herfra. Ok at have en fair ombudsmand.”

Tanja Franck har herom forklaret⁷⁷, at hun antager, at hun har modtaget Folketingets Ombudsmands brev af 11. maj 2016 til departementet. Hun kan ikke huske, om ombudsmandens bemærkning om, at instruksen fremstod som undtagelsesfri, gav anledning til drøftelser. Hver gang, der kom et brev fra ombudsmanden, blev det drøftet. Hun tror, at hun tænkte, at det var rigtigt, hvad ombudsmanden skrev. Hun opfattede det ikke sådan, at ombudsmanden konkluderede, at Udlændingestyrelsen ikke havde foretaget en konkret og individuel vurdering. Hun opfattede det alene sådan, at ombudsmanden udtalte, at instruksen var undtagelsesfri. Hun tror, at ombudsmandens udtalelse blev drøftet i styrelsen, også i videre omfang end den drøftelse, der fremgår af en mail af 11. maj 2016 kl. 21.31 fra Ditte Kruse Dankert til blandt andre hende, men hun tror ikke, der var noget, de mente, at de som styrelse skulle handle på. Hvis ombudsmanden havde skrevet, at det så ud som om, at styrelsen havde adskilt alle uden en konkret vurdering, havde der været noget, de kunne gå videre med. Ombudsmanden havde forstået det rigtigt, og der var derfor ikke noget, de skulle gå videre med.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret⁷⁸, at hun ikke kan fortolke på, hvad Ditte Kruse Dankert mente med, at ”vi må jo også indrømme, at der ikke var tale om undtagelser den 10/2, men at det først blev en diskussion på gentagne spørgsmål herfra”. Hun læser det anførte sådan, at styrelsen først meget sent fik at vide af departementet, at der kunne være undtagelser efter de internationale forpligtelser.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret⁷⁹, at mailen relaterede sig til, at der ifølge opdraget fra departementet ikke var undtagelsesmuligheder. Når hun skrev: ”vi må jo også indrømme”, angik dette ikke Udlændingestyrelsen, men hele koncernen og dermed også departementet. Når hun skrev: ”vi har væ-

77 Afhøringsekstrakten, side 362-363.

78 Afhøringsekstrakten, side 434-435.

79 Afhøringsekstrakten, side 463.

ret forsvarsløse”, omhandlede dette Udlændingestyrelsen. Når hun skrev: ”de henviser til samråd/mail en måned senere”, omhandlede dette departementet. Valget af ”vi” i sætningen om, at der ikke var tale om undtagelser den 10. februar 2016, var ikke nøje valgt. Det var ikke udtryk for, at Udlændingestyrelsen indledningsvis administrerede uden undtagelser. Det var Udlændingestyrelsen, der tog initiativ til, at der skulle være undtagelser. Adspurg, om sætningen ”... vi må jo også indrømme, at der ikke var tale om undtagelser den 10/2, men at det først blev en diskussion på gentagne spørgsmål herfra”, betyder, at alt, hvad hun har forklaret i dag – om, at instruksen blev opfattet som undtagelsesfri, men at Udlændingestyrelsen valgte at handle anderledes – er forkert, har hun forklaret, at dette ikke er tilfældet.

Kristina Rosado har herom forklaret⁸⁰, at de havde været af den opfattelse, at deres praksis frem til instruksen havde været den rigtige. Da de fik en instruks om at iværksætte en anden ordning, der var undtagelsesfri, påbegyndte de et arbejde med at indhente oplysninger og at handle i overensstemmelse med instruks. Først senere i forløbet kom der en åbning fra departementet i forhold til at gøre undtagelser. Deres opfattelse var, at Folketingets Ombudsmand havde forstået dette forløb korrekt. Det gav ikke mening at indhente oplysninger om parrene, når der var tale om en undtagelsesfri ordning, men de gjorde dette alligevel, idet de mente, at der måtte være tilfælde, hvor man ikke kunne adskille parrene. Dette skete også for at finde ud af, hvor asylansøgerne skulle flytte hen. Hun har ikke på noget tidspunkt haft den opfattelse, at man i styrelsen mente, at man kunne adskille alle uden undtagelser. Tværtimod mente man i styrelsen allerede den 10. februar 2016, at man ikke kunne gennemføre ordningen undtagelsesfrit. Hun mener ikke, at Ditte Kruse Dankerts mail den 11. maj 2016 kl. 21.31 kan forstås som en indrømmelse af, at man den 10. februar 2016 havde ment noget andet i styrelsen.

8.6.14. Udlændingestyrelsens sagsbehandling i forbindelse med adskillelse af par P den 13. maj 2016

Parret [P], der indrejste i november 2015, blev oprindelig indkvarteret på samme børnecenter, idet begge parter var under 18 år. De var i februar 2016 henholdsvis 16 og 17 år, og styrelsen besluttede på den baggrund, at de også

80 Afhøringssekstrakten, side 487-488.

efter den 10. februar 2016 kunne forblive på samme børnecenter, men på hver sit værelse.

[P-K] oplyste i forbindelse med indrejsen bl.a., at hun skulle tvangsgiftes med en af sin fars venners søn, men at hun var forelsket i [P-M], og at de to havde haft et seksuelt forhold, hvorfor de flygtede sammen. Parret var ikke gift.

I april 2016 fyldte [P-M] 18 år, og Udlændingestyrelsen besluttede på den baggrund den 27. april 2016 at adskille parret. Parret blev adskilt den 13. maj 2016. Om sagsbehandlingen vedrørende dette par henvises i øvrigt til kapitel 9.

8.6.15. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udkast til vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet påbegyndte i slutningen af april 2016 arbejdet med en vejledning til Udlændingestyrelsen om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samleverer på asylcentre. Vejledningen foreligger i en række forskellige udkastversioner, herunder som en første version dateret den 4. maj 2016. I en udkastversion dateret den 13. maj 2016 hedder det:

”FORELØBIGT UDKAST

til

vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samleverer på asylcentre [kommentar: [ASJ1]: koordinering med/bidrag til SIM og JM udestår.]

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Generelt om indkvarteringsordningen
 - 2.1. Tidspunktet for vurderingen i henhold til Danmarks internationale forpligtelser

- 2.2. Indkvarteringsordningen i hovedtræk
- 3. Rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentre
- 3.1. Retsgrundlag
 - 3.1.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8
 - 3.1.1.1 Den beskyttede personkreds
 - 3.1.1.2 De beskyttede rettigheder
 - 3.1.2 FN's Konvention om barnets rettigheder
- 3.2 Indkvarteringsordningens udgangspunkt
- 3.3 Vedrørende afvejningen i de konkrete sager – vægtningen af udvalgte momenter
 - 3.3.1 Parternes alder
 - 3.3.2 Tvangselementet
 - 3.3.3 Graviditet
 - 3.3.4 Børn
 - 3.3.5 Helbreds- og trivselsmæssige forhold
 - 3.3.6 Danske myndigheders godkendelse/anerkendelse af ægteskabet
 - 3.3.6.1 Vedrørende dispensation fra ægteskabsbetingelserne
 - 3.3.6.2 Vedrørende anerkendelse af udenlandske ægteskaber

1. Indledning

Denne vejledning henvender sig til Udlændingestyrelsen.

Vejledningen omhandler en række generelle fortolkningsspørgsmål vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Denne indkvartering forstås af Udlændingestyrelsen i samarbejde med indkvarteringsoperatørerne på asylcentre.

Vejledningen udstedes i anledning af, at udlændinge-, integrations- og boligministeren den 10. februar 2016 instruerede Udlændingestyrelsen om, at mindreårige under 18 år fremover ikke skulle indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever (herefter ”indkvarteringsinstruksen”).

Vejledningen skal ses i sammenhæng med de **retningslinjer** [kommentar: [ASJ2]: US udkast foreligger i ministeriet. Vejledning og retningslinjer påtænkes at skulle udstedes ca. samtidig], som Udlændingestyrelsen har udarbejdet til indkvarteringsoperatørerne, for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Disse retningslinjer redegør nærmere for den praktiske fremgangsmåde i forbindelse med indkvarteringen og for indkvarteringsforholdene for eventuelt adskilte ægtefæller og samlevende, herunder navnlig at et bestående familieliv skal kunne udøves ved regelmæssige besøg mv. uanset den separate indkvartering. [Retningslinjerne er optrykt som bilag til denne vejledning].

2. Generelt om indkvarteringsordningen

2.1 Tidspunktet for vurderingen i henhold til Danmarks internationale forpligtelser

Følgende fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 1 og 7:

”§ 42 a. En udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejser eller udsendes, jf. dog stk. 3 og 4 og § 43, stk. 1. En udlænding som nævnt i 1. pkt., der er blevet meddelt opholdstilladelse i medfør af § 7, stk. 1 eller 2, § 9 b, § 9 c eller § 9 e, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen til og med udgangen af den første hele måned efter tidspunktet for afgørelsen om visitering af udlændingen, jf. integrationslovens § 10, stk. 1, jf. dog stk. 3 og 4.

[...]

Stk. 7. Udlændingestyrelsen træffer bestemmelse om indkvarteringen af udlændinge omfattet af stk. 1 og 2, jf. stk. 3. Ved indkvarteringen skal Udlændingestyrelsen så vidt muligt tage hensyn til, om der er tale om nyankomne asylansøgere eller asylansøgere, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7. Hvis en udlænding ikke

efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning om indkvartering, kan Udlændingestyrelsen pålægge udlændingen at tage ophold på et indkvarteringssted efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse. En sådan udlænding må ikke gennem voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for udlændinge, eller over for personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringsstedet, lægge hindringer i vejen for udførelsen af opgaver med driften af indkvarteringsstedet eller for opretholdelsen af ro og orden på indkvarteringsstedet.”

Beslutningen om asylansøgers indkvartering på asylcentre efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Der henvises herved til de specielle bemærkninger til § 42 a, stk. 7, i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013 (bemærkningerne til nr. 15).

Hvis en asylansøger ikke ønsker at efterkomme Udlændingestyrelsens anvisning af indkvarteringssted, kan Udlændingestyrelsen træffe afgørelse om påbud om flytning efter Udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Udlændingestyrelsen kan ligeledes træffe afgørelse om påbud efter 3. pkt. i de sager, hvor parterne ved første indkvartering efterkommer anvisningen om separat indkvartering, men ikke ønsker denne separate indkvartering.

Et påbud efter 3. pkt. vil udgøre en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages, jf. herom ligeledes de specielle bemærkninger til bestemmelsen (nr. 15) i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013.

Udlændingestyrelsen skal i alle sager, hvor der træffes afgørelse om et sådant påbud efter 3. pkt., vurdere, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for, at der meddeles påbud om separat indkvartering.

2.2 Indkvarteringsordningen i hovedtræk

[Udgangspunktet for indkvarteringsordningen er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevende på asylcentre, hvis den ene part eller begge parter er under 18 år.]

Udlændingestyrelsen skal dog i hver enkelt sag om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevere foretage en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er proportionalt – bl.a. ud fra hensynet til barnets tarv – at meddele påbud om separat indkvartering. [kommentar: [ASJ3]: Det bør overvejes, om udgangspunktet for ordningen i vejledningen kan beskrives således, eller om man i stedet skal nøjes med at skrive, at der i alle tilfælde skal foretages en konkret vurdering.]

Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne indkvartere parret sammen.

Under pkt. 3 redegøres generelt for fortolkningen af rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i relation til sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark.

3. Rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentre.

3.1 Retsgrundlag

Det er navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 og FN's konvention om barnets rettigheder, som er relevante for vurderingen af, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for i en konkret sag at indkvartere en mindreårig ægtefælle eller samlever adskilt fra sin ægtefælle eller samlever på et asylcenter. I afsnit 3.1.1 og 3.1.2 er redegjort overordnet for udvalgte retlige spørgsmål i forbindelse hermed.

Der er en række yderligere internationale retsakter, der er relevante for de spørgsmål, som indkvarteringsordningen rejser. Bl.a. kan det nævnes, at princippet om, at ægteskaber skal indgås frivilligt, anerkendt i en række internationale konventioner, jf. f.eks. artikel 1 i FN's konvention

om samtykke til ægteskab, mindstealder for ægteskab og registrering af ægteskaber, artikel 16 i verdenserklæringen om menneskerettigheder, artikel 23, stk. 3, i FN's konvention om borgerlige politiske rettigheder, artikel 10, stk. 1, i FN's konvention om økonomiske og sociale rettigheder og artikel 16, stk. 1, i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

[Disse øvrige retsakter vurderes ikke dog i sig selv at give en bredere beskyttelse af barnets tarv og af familielivet end den, som følger FN's børnekonvention og af EMRK artikel 8 som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og behandles ikke nærmere i denne vejledning.]

[DUBLIN??]

3.1.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

EMRK artikel 8 vedrører retten til respekt for familielivet og er [Det bemærkes, at EMRK artikel 8 – i relation til indgreb i et familieliv – er *lex specialis* i forhold til EMRK artikel 12 om retten til at indgå ægteskab mv. Et indgreb i familielivet, der er retfærdiggjort efter EMRK artikel 8, kan således ikke samtidig udgøre en krænkelse efter EMRK artikel 12, jf. herom Kjølbros, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 3. udgave, p. 871.*]

Efter artikel 8, stk. 1, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til respekt for bl.a. sit privatliv og familieliv. Det følger endvidere af artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder eller friheder.

Kravet om, at et indgreb skal være nødvendigt i et demokratisk samfund indebærer et krav om, at indgrebet skal modsvare et presserende

socialt behov og at indgrebet er proportionalt – dvs. rimeligt og egnet – i forhold til det forfulgte anerkendelsesværdige formål.

Det betyder bl.a., at der i hver enkelt sag, hvor der gøres indgreb i retten til familielivet, skal foretages en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er proportionalt at foretage dette indgreb.

Medlemsstaterne har efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis en vis skønsmargin i relation til EMRK artikel 8, når de skal foretage en afvejning af modstående hensyn. Skønsmarginen fastlægges konkret fra sag til sag og beror bl.a. på indgrebets baggrund, karakter og intensitet. Der henvises herom til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave, [p. 22 ff.] og Kjølbro, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 3. udgave, p. 600.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at ægtefællers samvær udgør en grundlæggende del af retten til et familieliv, jf. f.eks. Mengesha Kimfe mod Schweiz, dom af 29. juli 2010.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ligeledes udtalt, at forældres og børns nydelse af gensidigt samvær udgør en grundlæggende del af retten til et familieliv, jf. f.eks. Scozzari og Guinta mod Italien, dom af 13. juli 2000.

Domstolen er endvidere fremkommet med nogle generelle udtalelser om karakteren af indgreb i samværet mellem forældre og børn i forbindelse med bl.a. sager om tvangsfjernelse af børn. Sådanne indgreb må generelt anses for [væsentligt] mere indgribende end separat indkvartering i asylsystemet, men de hensyn, som indgår i de pågældende sager, har også relevans for indkvarteringsafgørelserne. Domstolen har bl.a. udtalt, at det at adskille en familie udgør et alvorligt indgreb, og at et sådant skridt derfor skal være underbygget af tilstrækkeligt fornuftige og tungtvejende hensyn begrundet i barnets interesser, jf. f.eks. Olsson mod Sverige (nr. 1), dom af 24. marts 1988, og Couillard Maugery mod Frankrig, dom af 1. juli 2004, m. fl. Domstolen har endvidere bl.a. i R mod Finland, dom af 30. maj 2006, udtalt, at de nationale myndig-

heder har en vid skønsmargin ved vurderingen af, om hensynet til barnet nødvendiggør en sådan foranstaltning, men at vurderingen af, om yderligere begrænsninger – f.eks. vedr. forældres adgang til besøg – er mere restriktiv. Sidstnævnte er også kommet til udtryk i domstolens hensyntagen til bl.a., hvor ofte sager om anbringelse af børn bliver re-vurderet, den geografiske afstand mellem søskende anbragt i forskellige plejefamilier, hyppigheden af børnenes forsøg hos deres forældre og myndighedernes iagttagelse af en række proceduremæssige garantier, herunder inddragelse af fagekspertise og høring af barnet, i forbindelse med sagsbehandlingen, jf. bl.a. *Couillard Maugery mod Frankrig*, dom af 1. juli 2004, og *Olsson mod Sverige* (nr. 1), dom af 24. marts 1988.

[Ministeriet bekendt har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke taget stilling til sager om adskillelse af partnere/familier i den situation, som denne vejledning omhandler], men der er på baggrund af domstolens praksis grund til at tro, at domstolen i forhold til skønsmarginen på den ene side bl.a. vil lægge vægt på, at adskillelse af en familie er et alvorligt indgreb, men på den anden side lægge vægt på, at indgrebet er begrundet i navnlig hensynet til barnets tarv samt er af mere begrænset varighed og ledsaget af adgang til regelmæssigt besøg mv., jf. herom også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i *Couillard og Maugery mod Frankrig*, dom af 1. juli 2004, og nedenfor afsnit 3.2 om proportionalitetsvurderingen. [Det er ministeriets vurdering, at denne afvejning vil føre til, at medlemsstaterne generelt set har en [vis] skønsmargin i relation til afgørelsen om indkvartering af mindreårige ægtefæller/samlevere på asylcentre, og at domstolen vil fokusere på bl.a., om der er foretaget en konkret vurdering på et tilstrækkeligt oplyst grundlag og under afvejning af de relevante hensyn, og om myndighederne gennemfører indkvarteringsafgørelsen under behørig hensyntagen til familielivets fortsatte eksistens, herunder ved myndighedernes understøttelse af regelmæssige besøg mv. Skønsmarginen skal dog altid fastlægges i forhold til den konkrete sags omstændigheder.]

[Det bemærkes, at EMRK artikel 8 – i relation til indgreb i familielivet – er *lex specialis* i forhold til EMRK artikel 12 om retten til at indgå ægteskab mv. Et indgreb i familielivet, der er retfærdiggjort efter EMRK artikel 8, kan således ikke samtidig udgøre en krænkelse efter EMRK

artikel 12, jf. herom Kjølbro, Jon Fidrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 3. udgave, p. 871.]

3.1.1.1 Den beskyttede personkreds

Udgangspunktet for afgrænsningen af familiebegrebet i artikel 8 er den i den europæiske tradition almindelige kernefamilie, dvs. ægtefæller og deres mindreårige fællesbørn, børn af tidligere eller senere ægteskaber, børn født uden for ægteskab og adoptivbørn, jf. *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. udgave, [p. 400], og van Dijk og van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4. udgave, p. 690-695.

Uden for kernefamilien vil det bero på en konkret vurdering, hvorvidt der foreligger et familieliv, der er beskyttet af artikel 8. Ved vurderingen vil momenter som bl.a. fælles husholdning, alder, kulturel baggrund, følelsesmæssig og økonomisk afhængighed kunne føre til, at de pågældende anses for omfattet af beskyttelsen i artikel 8, jf. herom *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. udgave, [p. 400].

For ugifte samlevende skal der efter *Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols* (EMD's) praksis foretages en konkret vurdering af, om parrets forhold udgør et familieliv i EMRK artikel 8's forstand. Ved denne vurdering skal der blandt andet lægges vægt på, om parret er samlevende, varigheden af forholdet, og om parret har fået børn eller på anden måde udtrykt en forpligtelse over for hinanden, jf. f.eks. *Van der Heijden mod Nederlandene*, dom af 3. april 2012. Det er som udgangspunkt en betingelse, at parret er samlevende, men der er eksempler på, at EMD har fraveget denne betingelse i sager, hvor et par gennem en længere årrække har haft et fast forhold uden at være samlevende og i denne periode fået børn sammen. Der bør således på baggrund af praksis fra EMD i hver enkelt sag foretages en konkret vurdering af, om et ugift par kan anses for at have etableret et familieliv i EMRK artikel 8's forstand og i givet fald, om Danmark er forpligtet til at beskytte dette familieliv. Denne vurdering skal tage udgangspunkt i de ovenfor omtalte elementer fra EMD's praksis.

I Z. H. Og R. H. Mod Switzerland (application no. 60119/12), dom af 8. december 2015, udtalte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bl.a. at artikel 8 ikke kunne fortolkes som forpligtende en medlemsstat til at anerkende et ægteskab indgået af en 14 årig (sml. Mohamed v. Knott [1969] 1 Q. B. 1).

Det bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol normalt ikke anser et familieliv som beskyttet, hvis det er indgået proforma eller under tvang.

Tætte relationer mellem personer, der ikke udgør et familieliv, kan være omfattet af beskyttelsen af retten til et privatliv efter EMRK artikel 8.

3.1.1.2 De beskyttede rettigheder

Ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol omfatter retten til et familieliv retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udvise et familiemedlem, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv, f.eks. ved at staten giver et familiemedlem opholdstilladelse. Medlemsstaterne har dog en relativt bred skønsmargin i denne henseende.

Statens forpligtelser i relation til familieliv er primært negative. Konventionsbeskyttelsen beskytter således først og fremmest mod adskillelse af familier, der allerede eksisterer som enhed og faktisk udøver familieliv, jf. herom Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave, p. 417.

Retten til familieliv forbyder som udgangspunkt fysisk adskillelse mellem beslægtede mennesker imod deres vilje, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave, [p. 404]. Dette gælder også under indkvarteringen i asylsystemet, [jf. også i den retning også Tarakhel mod Schweiz, dom af 4. november 2014, no. 29217/12].

3.1.2 FN's Konvention om barnets rettigheder

I præamblen til FN's konvention om barnets rettigheder (FN's børnekonvention) anføres det, at familien – som den grundlæggende enhed i samfundet og naturlige ramme for alle sin medlemmers og særligt børns vækst og trivsel – bør gives den nødvendige beskyttelse og hjælp, og at barnet med henblik på fuld og harmonisk udvikling af sin personlighed bør vokse op i et familiemiljø.

Det grundlæggende hensyn til barnets tarv fastslås i artikel 3, stk. 1, i FN's børnekonvention, hvorefter barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal komme i første række.

Efter artikel 9, stk. 1, i FN's børnekonvention, skal deltagerstaterne sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen når kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, i overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv.

Efter artikel 9, stk. 3, i FN's børnekonvention, skal deltagerstaterne respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssige personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets tarv.

Efter artikel 12, stk. 1, i FN's børnekonvention har et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet. Barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

[Efter artikel 18, stk. 1, i FN's børnekonvention, skal deltagerstaterne bestræbe sig på at sikre anerkendelse af princippet om, at begge forældre har fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling.]

Efter artikel 19 skal deltagerstaterne træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold,

skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuel misbrug, medens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.

Der er i tilknytning til FN's børnekonvention etableret en Børnekomité, som bl.a. har udarbejdet flere såkaldte generelle bemærkninger ("general comments") vedrørende fortolkningen og anvendelsen af konventionens artikler.

Der er således udarbejdet bl.a. generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 om hensynet til barnets tarv efter børnekonventionens artikel 3, stk. 1.

Det fremgår af de generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 (barnets tarv), at bestemmelsen i børnekonventionens artikel 3, stk. 1, om, at der i alle spørgsmål vedrørende børn først og fremmest skal tages hensyn til barnets tarv, bl.a. betyder, at barnets tarv skal indgå med særlig prioriteret vægt og ikke blot være én blandt mange hensyn, der indgår i myndighedernes overvejelser. Herudover anføres det, at bestemmelsen efter komitéens opfattelse indebærer, at det af en afgørelse udtrykkeligt skal fremgå, hvorledes hensynet til barnets tarv er blevet vægtet over for modsatrettede hensyn, jf. nærmere herom bemærkningernes punkt 6 og 97. Endvidere fremgår det, at staterne i sager om adskillelse af børn fra deres forældre – hvis det er muligt – skal sikre, at barnets og familiens situation har været vurderet af fagpersoner og at barnets tarv ikke kan varetages ved andre løsninger. Det fremgår også, at staterne i de sager, hvor der sker adskillelse af forældre og børn, skal sikre at barnet bevarer forholdet til sine forældre og familie.

De generelle bemærkninger fra Børnekomitéen afspejler komiteens opfattelse af retstilstanden på området og er ikke bindende for deltagerstaterne.

3.2 Indkvarteringsordningens udgangspunkt

1. Udgangspunktet efter EMRK artikel 8 er, at der ikke må gøres indgreb i udøvelsen af familielivet. Der kan dog gøres indgreb i familielivet, såfremt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et

demokratisk samfund for, bl.a., at forebygge forbrydelse eller for at beskytte andres rettigheder eller friheder.

I de tilfælde, hvor parternes forhold udgør et familieliv i EMRK artikel 8's forstand, vil et pålæg om separat indkvartering i asylsystemet udgøre et indgreb i familielivet.

Det betyder, at der i hver enkelt indkvarteringssag skal foretages en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er sagligt og proportionalt at meddele pålæg om separat indkvartering, eller om parterne skal indkvarteres sammen.

2. Det primære formål med separat indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samleverer er at sikre, at indkvarteringen i asylsystemet ikke bidrager til at fastholde en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv, samt – ud fra hensynet til, at ægteskab o.l. indgås af personer, som er tilstrækkeligt modne og forstår betydningen af dispositionen – at give den mindreårige en mulighed for en refleksionsperiode, hvor vedkommende kan overveje, om ægteskabet eller samlivet er frivilligt. Det bagvedliggende hensyn er hensynet til barnet tarv.

Den separate indkvartering varetager endvidere hensynet til at forhindre overtrædelser af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark, herunder navnlig reglerne om den seksuelle lavalder og om ulovlig samlivstvang. Dette hensyn er overlappende med hensynet til barnets tarv.

Hensynene til at beskytte den mindreåriges rettigheder og til at forebygge forbrydelser er saglige hensyn i henhold til artikel 8, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. afsnit 3.1.1 ovenfor.

[Der er en generel formodning for, at det er relevant og sagligt at varetage hensynet til barnets tarv mv. ved separat indkvartering af mindreårige ægtefæller og samleverer, og at det indgreb i familielivet, som en separat indkvartering eventuelt medfører, må anses for proportionalt til varetagelsen heraf.]

varetagelsen af disse hensyn er relevant og saglig i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere, og at det indgreb i familielivet, som er separat indkvartering eventuelt medfører, må anses for proportionalt til varetagelsen heraf.

Dette er baggrunden for, at udgangspunktet for indkvarteringsordningen er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.] [kommentar: [ASJ5]: Det bør overvejes, om udgangspunktet for ordningen i vejledningen kan beskrives således, eller om man i stedet skal nøjes med at skrive, at der i alle tilfælde skal foretages en konkret vurdering.]

Det bemærkes herved, at indkvarteringsordningens forholdsmæssighed skal ses i sammenhæng med, at parterne - i de tilfælde, hvor de meddeles påbud om separat indkvartering - skal indkvarteres på asylcentre relativt tæt på hinanden og have adgang til regelmæssige besøg og anden kontakt (herunder som udgangspunkt med myndighedernes økonomiske bistand). Der henvises herved til Udlændingestyrelsens retningslinjer pkt. 2.1.2.

Indkvarteringsordningen skal endvidere ses i lyset af, at adskillelsen må antages at være af relativt kort varighed, idet den alene angår indkvarteringen i asylsystemet, og af at myndighederne - hvor dette konkret ikke måtte være tilfældet - af egen drift regelmæssigt skal revurdere indkvarteringsafgørelsen. Endvidere kan parterne til enhver tid anmode om genoptagelse af deres sag.

3. Uanset det generelle udgangspunkt for indkvarteringsordningen, er vurderingen af, om der i de enkelte sager kan ske separat indkvartering, som anført altid en konkret og individuel vurdering.

Der skal således i hver enkelt sag om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevere foretages en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er proportionalt - bl.a. ud fra hensynet til barnets tarv - at meddele påbud om separat indkvartering. Den konkrete vurdering skal foretages på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, hvor bl.a. kan indgå hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen,

om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, jf. nærmere herom afsnit 3.3.

Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller FN's konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

Under pkt. 3.3 er redegjort nærmere for de retlige rammer for denne vurdering.

3.3 Vedrørende afvejningen i de konkrete sager – vægtningen af udvalgte momenter

Når Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, hvorvidt en mindreårig asylansøger skal indkvarteres sammen med sin ægtefælle eller samlever, skal Udlændingestyrelsen som ovenfor nævnt i alle tilfælde foretage en individuel og konkret vurdering af sagen, herunder af om Danmarks internationale forpligtelser i den konkrete sag er til hinder for at indkvartere parret separat, jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og FN's Konvention om Barnets rettigheder.

Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for separat indkvartering af et par, hvis indgrebet i familielivet i det konkrete tilfælde ikke er sagligt eller ikke er proportionalt med formålet med adskillelsen, herunder navnlig henset til den mindreåriges tarv.

Der skal således i alle tilfælde foretages en vurdering af, om adskillelsen af parterne konkret er saglig og står i rimeligt forhold til formålet med adskillelsen.

Det vil bl.a. indgå i vurderingen, hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde sygdom.

Sager, hvor der vil skulle gøres undtagelse, kan f.eks. være sager, hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene af relevante fagpersoner er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.

Nedenfor redegøres nærmere for betydningen af udvalgte momenter i vurderingen. Redegørelsen er ikke udtømmende.

3.3.1 Parternes alder

Det primære formål med indkvarteringsinstruksen er varetagelsen af hensynet til den mindreåriges tarv, herunder navnlig at undgå fastholdelse af en mindreårig i et tvangsægteskab.

Parternes alder – og aldersforskellen imellem parterne – kan være et væsentligt moment i vurderingen af, om der foreligger et tvangselement, jf. også nedenfor. Disse faktorer er også relevante i forhold til hensynet til opretholdelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark, og som også ligger til grund for ordningen.

Parternes alder og indbyrdes aldersforskel skal derfor tillægges væsentlig betydning ved afgørelsen om indkvartering.

Der vil ikke blive gjort undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering, hvor den ene ægtefælle er under 15 år og altså under den seksuelle lavalder.

Hvis den yngste af parterne er over 15 år, skal der efter omstændighederne gøres undtagelse. Der har i den forbindelse betydning, hvor tæt på myndighedsalderen, den yngste part er, og hvor stor aldersforskellen på parterne er. Det er dog ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at der skal gøres undtagelse, at den yngste part er tæt på myndighedsalderen og at aldersforskellen mellem parterne ikke er væsentlig.

Alderen og aldersforskellen kan således alene i forening med andre momenter, der taler for fælles indkvartering, betyde, at der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering.

3.3.2 Tvangselementet

Det skal tillægges væsentlig betydning ved afgørelsen om indkvartering, om sagens oplysninger indikerer, at ægteskabet ikke er indgået, eller samlivet ikke etableret, frivilligt.

Det vil bl.a. indgå i denne vurdering, hvilken alder parterne har, hvor længe parret har kendt hinanden og hvor længe parret har levet sammen. Det vil ligeledes indgå i vurderingen, hvad parterne selv har oplyst om ægteskabet eller samlivet, og hvad relevante fagpersoner observerer og oplyser herom. Endvidere kan myndighedernes kendskab til de generelle kulturelle og ægteskabelige normer i parternes hjemlande indgå i vurderingen.

Der skal i alle tilfælde foretages en konkret og samlet vurdering af, om det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret afskilt.

Hvis det på baggrund af de foreliggende oplysninger må antages, at der ikke indgår et tvangselement i samlivet, skal dette indgå med betydelig vægt i den samlede afvejning. Det er dog ikke i sig selv afgørende for afgørelsen om indkvartering, at der ikke umiddelbart kan konstateres et tvangselement. Det skyldes, at ordningen – foruden at varetage hensynet til ikke at fastholde mindreårige i klare tilfælde af tvangsægteskaber og tvangssamliv – også varetager hensynet til at give den mindreårige en refleksionsperiode samt til beskyttelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark. En formodning for, at samlivet er baseret på frivillighed, vil på den baggrund alene sammenholdt med et eller flere andre momenter, der taler for fælles indkvartering – f.eks. vedr. børn eller væsentlige trivselsmæssige behov, jf. nedenfor – kunne betyde, at et par skal indkvarteres sammen.

Hvis de foreliggende oplysninger derimod indikerer, at der foreligger et tvangsægteskab eller tvangssamliv, foreligger der [som udgangspunkt] ikke et beskyttelsesværdigt familieliv. Parret vil derfor ikke være omfattet af beskyttelsen af retten til respekt for familielivet, og det vil normalt ikke være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret adskilt. Det skal dog i disse tilfælde vurderes, om

retten til respekt for privatlivet eventuelt kan betyde, at der skal gøres undtagelse herfra.

3.3.3 Graviditet

Det skal indgå i vurderingen af, om en mindreårig kan pålægges indkvartering adskilt fra sin ægtefælle eller samlever, om parret venter barn sammen; i særlige tilfælde også selv om kvinden er gravid med et barn, som har et andet biologisk ophav end ægtefællen eller samleveren. Det skal i den forbindelse tillægges betydning, hvor langt henne i graviditeten kvinden er, og om der foreligger oplysninger om særlige behov for støtte fra ægtefællen eller samleveren, f.eks. som følge af traumer eller helbredsmæssige forhold.

Der skal i alle tilfælde foretages en konkret og samlet vurdering af, om det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret adskilt.

Det vil – forudsat at ægteskabet må antages at være indgået, eller samlivet etableret, frivilligt – som udgangspunkt være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere et par adskilt mod parrets ønske, hvis kvinden er over 12 uger henne i graviditeten, eller hvis kvinden er kortere tid henne i graviditeten og væsentlige hensyn i øvrigt taler for fælles indkvartering. Sådanne væsentlige hensyn kan f.eks. foreligge hvis relevante fagpersoner vurderer, at den gravides trivsel og tilstand vil blive væsentligt forringet ved en separat indkvartering.

I tilfælde af separat indkvartering af et par, hvor kvinden er gravid, har myndighederne pligt til af egen drift med korte intervaller at revurdere forholdsmæssigheden af adskillelsen.

3.3.4 Børn

Det skal indgå i vurderingen af, om en mindreårig kan indkvarteres adskilt fra sin ægtefælle eller samlever, om parterne har fælles børn. Det skal ligeledes indgå i vurderingen, om en af parterne har et biologisk barn, og dette barn har en væsentlig tilknytning til sin forælders

ægtefælle eller samlever, eller forældrerens har et væsentligt behov for sin ægtefælles eller samlevers støtte til at drage omsorg for barnet.

Det skal endvidere indgå i vurderingen, om en eller begge forældre [aktuelt er faktiske omsorgspersoner] for et barn. Det gælder efter omstændighederne også uden for de tilfælde, hvor der foreligger et de facto familieliv efter artikel 8, hvis barnets tarv tilsiger dette.

I disse tilfælde er der et væsentligt hensyn at tage til de pågældende børn, foruden hensynet til den mindreårige ægtefælle. Det gælder i særlig grad, hvis der er tale om mindre børn – hvilket må antages at være den almindeligt forekommende situation – eller hvis der er oplyst om særlige omsorgsbehov, traumer mv. hos børnene. Sådanne oplysninger kan f.eks. foreligge i form af udtalelser fra relevant social- eller sundhedspersonale.

I nogle tilfælde vil hensynet til børnene henholdsvis den mindreårige ægtefælle samstemmende tale for, at parret indkvarteres sammen med børnene, mens hensynet til den mindreårige ægtefælle i andre tilfælde isoleret set kan tale for en adskilt indkvartering af parret.

Der skal i alle tilfælde foretages en konkret og samlet vurdering af, om det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret adskilt.

I de tilfælde, hvor hensynet til den mindreårige ægtefælle isoleret set – dvs. uafhængigt af hensynet til barnet eller børnene i forholdet – taler for en separat indkvartering, vil parterne [som det klare udgangspunkt] skulle indkvarteres separat.

Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det foreligger oplyst, at der er tale om et tvangsægteskab.

I sådanne tilfælde vil der være adgang til regelmæssig kontakt mellem den forælder, som indkvarteres adskilt fra familien, og resten af familien efter de retningslinjer, som Udlændingestyrelsen har fastsat. Der skal tages særligt hensyn til, hvis der er tale om spædbørn eller helt små børn.

I de tilfælde, hvor hensynet til såvel børnene som den mindreårige ægtefælle taler for en fælles indkvartering, vil det som det helt klare udgangspunkt være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret adskilt.

3.3.5 Helbreds- og trivselsmæssige forhold

Det skal indgå i vurderingen af, om en mindreårig kan indkvarteres adskilt fra sin ægtefælle eller samlever, om der er oplyst om væsentlige helbreds- og trivselsmæssige forhold vedrørende en af parterne, der taler for en fælles indkvartering.

Sådanne oplysninger kan f.eks. foreligge i form af udtalelser fra parterne selv eller udtalelser fra relevant social- eller sundhedspersonale med kendskab til parrets forhold.

Der skal i alle tilfælde foretages en konkret og samlet vurdering af, om det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret adskilt.

Det skal tillægges væsentlig betydning i Udlændingestyrelsens vurdering, hvis det må anses for godtgjort, at det vil have væsentlige negative konsekvenser for en eller begge parter trivsel eller helbred at indkvartere parterne separat. I den forbindelse skal der lægges særlig vægt på relevante fagpersoners erklæringer.

I sådanne tilfælde skal parterne – såfremt det kan antages, at der er tale om et frivilligt samliv, og såfremt hensynet til parternes alder ikke taler væsentligt herimod – som udgangspunkt indkvarteres sammen.

Der henvises til afsnit 3.3.4 i relation til helbreds- og trivselsmæssige forhold vedrørende parternes børn.

3.3.6 Danske myndigheders godkendelse/anerkendelse af ægteskabet

Hvis et par, der opholder sig på et asylcenter, er blevet gift i Danmark ved kongebrev – eller har fået anerkendt deres udenlandske ægteskab af danske myndigheder – vil en separat indkvartering mod parternes vilje

ikke være saglig. Der skal derfor gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering.

3.3.6.1 Vedrørende dispensation fra ægteskabsbetingelserne

Det fremgår af ægteskabslovens § 11 a, at man skal have "lovligt ophold" i Danmark for at kunne indgå ægteskab.

En part har lovligt ophold i relation til ægteskabsloven, når den pågældende har dansk indfødsret eller lovligt ophold her i landet i medfør af udlændingelovens §§ 1-3 a, § 4 b, § 5, stk. 2, eller § 6 eller i medfør af en opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-9 f eller 9 i-9 n. Asylansøgere og andre udlændinge, der alene opholder sig i Danmark, mens deres sag om opholdstilladelse m.v. er under behandling (processuelt ophold), har ikke lovligt ophold i Danmark i relation til ægteskabslovens § 11 a. Asylansøgere kan derfor som udgangspunkt ikke indgå ægteskab i Danmark.

Kommunen kan dog dispensere fra betingelsen om lovligt ophold, hvis ganske særlige omstændigheder, herunder navnlig varigheden af en udlændings ophold her i landet, taler for det. Efter forarbejderne til bestemmelsen og praksis bør kommunen give dispensation fra betingelsen om lovligt ophold, hvis en part har opholdt sig meget længe i Danmark og derved har opnået en påviselig tilknytning til den anden person, hvis parterne har eller venter barn sammen, eller hvis en eller begge parter lider af alvorlig sygdom eller har et alvorligt handicap.

Opregningen af dispensationsmulighederne i forarbejderne til loven er ikke udtømmende. Der kan være andre ganske særlige omstændigheder, der efter et konkret skøn må sidestilles med ovennævnte dispensationsmuligheder.

3.3.6.2 Vedrørende anerkendelse af udenlandske ægteskaber

Ægteskaber indgået i udlandet kan under visse betingelser anerkendes i Danmark.

De gældende retningslinjer for anerkendelse af udenlandske ægteskaber fremgår af vejledning nr. 9246 af 18. marts 2016. Vejledningen er baseret på den praksis, som domstolene og administrative myndigheder følger ved anerkendelsen af udenlandske ægteskaber.

Betingelserne for anerkendelse af udenlandske ægteskaber og anerkendelse af udenlandske partnerskaber mellem to personer af samme køn fremgår af vejledningens kapitel 9, hvortil der henvises.”

8.6.16. Intern mail i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om fremgangsmåden ved adskillelse mv.

I en intern mail af 26. maj 2016 fra Jesper Gori til Lykke Sørensen sendt cc til Anna-Sophie Saugmann-Jensen med titlen ”Barnebrude – Politiken” hedder det bl.a.:

”Grundlaget er uændret, dvs. gældende ret, herunder Danmarks internationale forpligtelser, samt ministerens instruks af 10. februar 2016. Der kan også henvises til ministerens besvarelse af spørgsmål nr. 513 stillet af Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg. Indkvarteringen foregår på den måde, at Udlændingestyrelsen som udgangspunkt anviser parrenes indkvarteringssted som led i såkaldt faktisk forvaltningsvirksomhed, der ikke kræver partshøring. Der skal dog træffes en egentlig afgørelse om indkvartering i de tilfælde, hvor parterne ikke ønsker at efterkomme Udlændingestyrelsens anvisning. I den forbindelse skal der også tages stilling til, om separat indkvartering er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Forud for afgørelsen skal der foretages en partshøring. I forbindelse med partshøringen vil parterne have mulighed for at fremkomme med deres bemærkninger. Partshøringen er altså udlændingens garanti for, at der foreligger et fuldt oplyst grundlag til brug for vurderingen af indkvarteringen. På grundlag af de foreliggende oplysninger i sagen, herunder de oplysninger, som parterne måtte være fremkommet med som led i partshøringen, foretager Udlændingestyrelsen en fornyet vurdering af sagen og træffer afgørelse om, hvorvidt parterne skal indkvarteres hver for sig.”

8.6.17. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets svar på ombudsmandens supplerende høring

Der foreligger i de dokumenter, der indgår i sagen, en række udkast til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets besvarelse af ombudsmandens supplerende høring.

Af et udkast, der blev fremsendt til Justitsministeriet ved mail af 23. maj 2016, fremgår det bl.a.:

” ...

1. Folketingets Ombudsmand har ved brev af 11. maj 2016 bl.a. anmodet om senest den 27. maj 2016 at modtage de sagsakter fra Udlændingestyrelsens og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets, der belyser myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til instruks af 10. februar 2016 om separat indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre. Der anmodes om akter fra såvel perioden før den 10. februar 2016 som fra den efterfølgende periode.

Ministeriet vedlægger i den anledning de relevante sagsakter fra Udlændingestyrelsen og fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

2. Ministeriet vil vende tilbage med en uddybende redegørelse for de retlige overvejelser og hensyn, der ligger til grund for ordningen, i forbindelse med oversendelsen af en vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre. Denne oversendelse påregnes at finde sted senest sommeren 2016.

Ministeriet skal dog foreløbigt bemærke følgende:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet foretog forud for udlændinge-, integrations- og boligministerens udsendelse af instruks den 10. februar 2016 en række retlige overvejelser vedrørende rammerne for den fremtidige indkvarteringsordning, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser og dansk ret i øvrigt. Disse overvejelser har hovedsageligt fundet sted mundtligt og er derfor i begrænset omfang afspejlet de vedlagte akter.

Det indgik bl.a. i ministeriets overvejelser, at ordningen på den ene side skulle varetage hensynet til barnets tarv og til beskyttelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark, herunder reglerne om den seksuelle lavalder og om ulovlig [samlivs]tvang, og på den anden side ikke gøre usaglige eller uforholdsmæssige indgreb i familielivet.

En afvejning af disse hensyn førte til, at det blev fastlagt som udgangspunkt for indkvarteringsordningen, at mindreårige ægtefæller og samlevende skulle indkvarteres separat.

Det bemærkes herved, at beskrivelsen af udgangspunkt for ordningen bygger på en generel formodning om, at det er relevant og sagligt at varetage hensynet til barnets tarv mv. ved separat indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende, og at det indgreb i familielivet som en separat indkvartering eventuelt medfører, må anses for proportionalt til varetagelsen heraf.

Det er dette udgangspunkt om separat indkvartering, som er reflekteret i udlændinge-, integrations- og boligministerens generelle instruks, som er givet i pressemeddelelsen af 10. februar 2016.

3. Det er – og har også forud for iværksættelsen af instruks været lagt til grund som – en forudsætning for ordningen, at der skal foretages en konkret vurdering i alle sager, og at udlændingemyndighederne naturligvis skal gøre undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering i de tilfælde, hvor Danmarks internationale forpligtelser konkret tilsiger dette.

Dette er også baggrunden for, at Udlændingestyrelsen – i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks af 10. februar 2016 om straks at skille de mindreårige samboende par på asylcentre ad – skilte [X] antal par ad, men foreløbig lod [Y] par forblive indkvarteret sammen [Kommentar [ASJ]1]: Øk er hørt]. I relation til de sidstnævnte [Y] par fandt Udlændingestyrelsen således, at sagerne rejste retlige spørgsmål, herunder om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, som krævede nærmere overvejelser. Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen fortsat ikke har skilt disse par ad, idet der pågår nærmere overvejelser

om afvejningen af forskellige hensyn, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

Den forudsatte konkrete vurdering i de enkelte sager var endvidere en del af baggrunden for, at udlændingemyndighederne – samtidig med udstedelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 – blev bedt om at udarbejde nye retningslinjer, der udmøntede den generelle instruks. Udlændinge-, integrations- og boligministeren har [bl.a.] under samråd Z, der blev afholdt i Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg den 15. marts 2016 henvist til, at ministerens generelle instruks var ved at blive omsat i disse nye retningslinjer, der skulle anvendes i de konkrete sager.

Den forudsatte konkrete vurdering var ydermere baggrunden for, at ministeren under samme samråd oplyste, at ministerens instruks om den separate indkvartering omhandlede en generel praksisændring, og at der i helt særlige tilfælde skulle gøres undtagelse fra udgangspunktet om den separate indkvartering. Ministeren oplyste i øvrigt også om denne undtagelsesmulighed i sin besvarelse af 25. april 2016 af Institut for Menneskerettigheders henvendelse vedrørende indkvarteringsordningen og efterfølgende besvarelse af 9. maj 2016 af spørgsmål nr. 513 fra Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg.

Endelig var den forudsatte konkrete vurdering baggrunden for, at ministeriet – som omtalt i ministeriets tidligere udtalelse – i en e-mail af 18. marts 2016 til Udlændingestyrelsen oplyste, at konkrete sager, hvor rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser giver anledning til tvivl, kunne forelægges departementet med henblik på departementets tilkendegivelse af forståelsen af de retlige rammer, og at Udlændingestyrelsen henholdsvis den 3. marts 2016 og 21. april 2016 forelagde ministeriet nogle konkrete sager og en række generelle fortolknings-spørgsmål til brug for Udlændingestyrelsens indkvarteringsafgørelser.”

Justitsministeriet meddelte i en mail af 24. maj 2016 Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at Justitsministeriet ikke havde ”store indholdsændringer” til udkastet.

Dagen efter, den 25. maj 2016 kl. 21.51, sendte Thomas Klyver sålydende mail til Jens Teilberg Søndergaard (begge Justitsministeriet):

”Vi har talt med UIBM om de ”helt særlige tilfælde”. Ordvalget er som sagt brugt tidligere og kan første gang dateres tilbage til Støjbergs udtalelse i et samråd. UIBM vil overveje at bløde formuleringen op, men de er ikke sikre på, at det holder hele vejen op hos dem. Så jeg tænker, at vi har gjort, hvad vi kan på det punkt.

I modsætning til, hvad jeg fik sagt til dig, så har vi tidligere her i kontoret set papirer, hvor UIBM har brugt formuleringen, bl.a. som et citat fra det pågældende samråd, uden at vi har reageret på formuleringen.”

Thomas Klyver har herom forklaret⁸¹, at som han husker det, kom Jens Teilberg Søndergaard, der ellers kun havde været involveret en smule i februar måned, også ind i sagen. De havde hele tiden tænkt på de ”helt særlige tilfælde” som en retning for undtagelserne. De helt særlige tilfælde var det, der fulgte af Danmarks internationale forpligtelser. Det var sådan, man lavede lovgivning på udlændingeområdet. Det, der var Jens Teilberg Søndergaards bekymring, var, at når man kommunikerede denne regel, kunne nogle – og navnlig, når det ramte virkeligheden – få en opfattelse af, at undtagelsen var for snæver. Den bekymring havde Jens Teilberg Søndergaard nævnt for ham, og han havde derfor foreslået Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at man nu, hvor man var kommet længere ned i behandlingen af sagerne, strøg ordet ”helt”, så det i stedet blev ”særlige tilfælde”. Med hensyn til kongebrevseksemplet kiggede de ikke på daværende tidspunkt i Indenrigsministeriets vejledninger. Det er i dag hans opfattelse, at man efter det regelsæt, der i 2016 gjaldt for kongebreve, uden videre ville kunne få kongebrev, hvis aldersforskellen ikke var så stor, medmindre den mindreårige part var umoden. Dette kunne for eksempel være, hvis den ene part var 17 år og den anden part 19 år. Hvis der var et par på henholdsvis 17 år og 28 år, og hvor der ikke var indikationer på tvang, er han mere usikker på, hvad svaret ville være. Formuleringen om de ”helt særlige tilfælde” var ikke nødvendigvis udtryk for, at de havde en opfattelse af, at kongebrevspraksis var restriktiv. Der var en klar opfattelse af, at de skulle beskytte de mindreårige mod deres egen umodenhed og mod

81 Afhøringsekstrakten, side 577-578.

tvang, men at der også skulle være en mulighed for at gøre undtagelser i de "helt særlige tilfælde". De "helt særlige tilfælde" kunne godt omfatte mange sager, således som det er tilfældet på familiesammenføringsområdet. Som han husker det, skete der i Justitsministeriet – efter hans snak med Jens Teilberg Søndergaard og hans efterfølgende henvendelse til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet med forslaget om at tage ordet "helt" ud – ikke mere i relation til denne formulering.

Nina Holst-Christensen har herom forklaret⁸², at Jens Teilberg Søndergaard med rette havde undret sig over, hvordan man på den ene side kunne anvende udtrykket "helt særlige tilfælde", og på den anden side krævede en konkret og individuel vurdering. Udtrykket "helt særlige tilfælde" blev anvendt i den udtalelse til Jyllands-Posten, som aldrig blev til noget, og udtrykket blev offentliggjort i marts 2016. Baggrunden for, at udtrykket "helt særlige tilfælde" blev anvendt, var, at det var en undtagelsesfri ordning, der var blevet meldt ud. Samtidig havde det stået Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet klart, at der ikke kunne gennemføres en undtagelsesfri ordning. Det var nødvendigt med undtagelser. Som Lykke Sørensen havde forklaret hende, skulle dette foregå i en anden fase, hvor man måtte få ministeren til at forstå, at der skulle være undtagelser, som skulle kommunikeres udadtil. Ministeren havde "været et andet sted i kampens hede" i februar 2016. Hun forstod derfor godt, hvorfor ministeriet langsomt lukkede op udadtil med udtrykket "helt særlige tilfælde". Adspurgt, om hun på daværende tidspunkt – hvor de havde fået udkastet til udtalelse til Folketingets Ombudsmand – var bekendt med, hvad der var blevet sagt på samrådet angående "særlige tilfælde", har hun forklaret, at hun ikke gik tilbage og læste samrådstalen. Adspurgt, om hun var involveret i de drøftelser, der var mellem Jens Teilberg Søndergaard og Thomas Klyver, forklarede hun, at hun ikke kan udelukke, at Jens Teilberg Søndergaard også drøftede udtrykket "helt særlige tilfælde" med hende, men hun erindrer det ikke. Adspurgt, om mail af 25. maj 2016 kl. 21.51 fra Thomas Klyver til Jens Teilberg Søndergaard kunne læses således, at Justitsministeriet burde have reageret på udtrykket "helt særlige tilfælde", har hun forklaret, at hvis man fra begyndelsen havde beskrevet ordningen uden de politiske implikationer, der havde været i sagen, ville det have været det menneskeretligt og forvaltningsretligt korrekte at indlede med, at der skulle foretages en konkret og

82 Afhøringssekstrakten, side 632-633.

individuel vurdering, og herefter angive, hvilke omstændigheder der kunne føre til, at parret blev adskilt eller blev indkvarteret sammen. Det ville have været den korrekte måde at formulere det på i et notat, der var løsrevet fra de særlige politiske forhold, der var i denne sag. Adspurgt, hvad de særlige politiske forhold var, har hun forklart, at det var Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets kamp med en minister, der ville have en undtagelsesfri ordning, og som ville have, at de kommunikerede en undtagelsesfri ordning udadtil. Lykke Sørensen fortalte hende den 9. og 10. februar 2016, at dette var en kamp, der havde stået på et stykke tid. Hun ved ikke, om Justitsministeriet efterfølgende drøftede den problemstilling, der var blevet rejst i mail af 25. maj 2016 kl. 21.51 fra Thomas Klyver til Jens Teilberg Søndergaard, med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Jens Teilberg Søndergaard har herom forklaret⁸³, at han ikke erindrer, i hvilken sammenhæng udtrykket "helt særlige tilfælde" opstod. Der var på daværende tidspunkt forskellige sager, der begyndte "at køre" hos Folketingets Ombudsmand, og hvor der var dialog herom. Han havde været bekymret for, at udtrykket "helt særlige tilfælde" ville lyde forkert, hvis det viste sig, at der i realiteten var en del par, der ikke kunne adskilles som følge af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. De var ikke bekendt med de konkrete sager, så de vidste ikke, hvor mange der ville kunne blive adskilt. Han spurgte derfor ind til, om de tidligere havde godkendt formuleringen. Om det kun var i "helt særlige tilfælde", at man ikke kunne adskille, ville det først være muligt at forholde sig til, når Udlændingestyrelsen havde gennemgået de konkrete sager, og de herefter vidste, hvor mange der kunne adskilles. Udtrykket kunne give et indtryk af, at det var meget sjældent forekommende, at parrene ikke blev adskilt. Det ville derfor ikke være hensigtsmæssigt at anvende det udtryk, medmindre det var nødvendigt. Adspurgt, hvorfor han på daværende tidspunkt havde taget denne problemstilling op, har han forklaret, at han ikke erindrer dette, men at det måske var, fordi han skulle forholde sig til et konkret dokument i sagen. Han erindrer ikke hvilket dokument. Han erindrer ikke sine drøftelser med Thomas Klyver om udtrykket "helt særlige tilfælde", men han kan se på mailen, at de havde en drøftelse forud for mailen, og at han spurgte Thomas Klyver, om man behøvede at bruge udtrykket "helt særlige tilfælde". Thomas Klyver havde øjensynligt ikke vidst, om udtrykket havde

83 Afhøringssekstrakten, side 646-647.

været anvendt tidligere, eftersom Thomas Klyver efterfølgende sendte den pågældende mail med en præcisering. Adspurgt, om han og Thomas Klyver mente, at anvendelsen af udtrykket "helt særlige tilfælde" var et problem, forklarede han, at det ikke nødvendigvis var et retligt problem. Problemet var, at man ville komme til at give et forkert indtryk af ordningen. Han erindrer ikke, om det var et spørgsmål, de gik videre med, men han vil tro, at det var noget, de foreslog, man skulle tage højde for i den fremtidige dialog med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Det fremgår af en mailkorrespondance fra den 22. til den 26. maj 2016 mellem Anne Nygaard Just og bl.a. Ditte Kruse Dankert, at ministeriet havde sendt et udkast til svar til ombudsmanden i høring hos styrelsen. Det udkast, der blev sendt til styrelsen, indeholdt bl.a. sålydende afsnit:

"Dette er også baggrunden for, at Udlændingestyrelsen – i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks af 10. februar 2016 om straks at skille de mindreårige samboende par på asylcentre ad – skilte [X] antal par ad, men foreløbig lod [Y] par forblive indkvarteret sammen."

Styrelsen blev i forbindelse med høringen anmodet om at udfylde tallene for parrene, ligesom styrelsen blev spurgt specifikt til, om der var behov for at præcisere "i umiddelbar forlængelse". Ved mail af 26. maj 2016 fremsendte Ditte Kruse Dankert styrelsens bidrag til høringen, således at afsnittet kom til at lyde:

"Dette er også baggrunden for, at Udlændingestyrelsen - i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks af 10. februar 2016 om straks at skille de mindreårige samboende par på asylcentre ad - besluttede at skille hovedparten af de identificerede par ad, men foreløbigt lod enkelte par forblive indkvarteret sammen."

Anne Nygaard Just har herom forklaret⁸⁴, at hun tror, at hun hurtigt læste besvarelsen igennem og sendte det videre. Eftersom Udlændingestyrelsen ikke kommenterede på det spørgsmål, hun stillede i høringen om, hvorvidt der var behov for at præcisere "i umiddelbar forlængelse", gik hun ud fra,

84 Afhøringsekstrakten, side 351.

at styrelsen ikke fandt behov for at præcisere det. Hun hørte ikke mere fra Familiesammenføringskontoret herom.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fremsendte med brev af 30. maj 2016 Udlændingestyrelsens og ministeriets sagsakter til Folketingets Ombudsmand. Det fremgår af brevet bl.a.:

"... Svar på supplerende høring af 11. maj 2016

1. Folketingets Ombudsmand har ved brev af 11. maj 2016 bl.a. anmodet om senest den 27. maj 2016 at modtage de sagsakter fra Udlændingestyrelsen og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, der belyser myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til instruksen af 10. februar 2016 om separat indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevne på asylcentre. Der anmodes om akter fra såvel perioden før den 10. februar 2016 som fra den efterfølgende periode.

Ministeriet vedlægger i den anledning de relevante sagsakter fra Udlændingestyrelsen og fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Det bemærkes, at udlændingemyndighederne har valgt at foretage en bred afgrænsning af de relevante akter. Der er således – udover dokumenter, der indeholder særskilte forvaltningsretlige og menneskeretlige overvejelser vedrørende indkvarteringsordningen i vidt omfang også medtaget akter, der har en mere indirekte forbindelse hermed. Det gælder bl.a. oversigtsark vedrørende de berørte personer samt interne udkast til ministersvar og -beredskaber, notitser og besvarelser til ombudsmanden mv.

Henset til den korte tidsfrist har det ikke været muligt for ministeriet at samle alle relevante akter på en enkelt sag og at sikre, at dubletter mv. er fjernet. Der fremsendes således i alt fire sager tre fra departementet og én fra Udlændingestyrelsen.

Folketingets Ombudsmand er naturligvis velkommen til at vende tilbage, såfremt der ønskes en anden sortering af akterne.

2. Ministeriet vil vende tilbage med en uddybende redegørelse for de retlige overvejelser og hensyn, der ligger til grund for ordningen, i forbindelse med oversendelsen af en vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentre. Denne oversendelse påregnes at finde sted senest sommeren 2016.”

Med brevet modtog Folketingets Ombudsmand således en meget stor mængde akter, der efter det oplyste fyldte, hvad der svarer til en flyttekasse. Blandt akterne, som ombudsmanden modtog, findes bl.a. det notat af 2. februar 2016, der er omtalt i afsnit 8.2.6. Det endelige notat indgår ikke i materialet sammen med de tidligere versioner af samme notat, som også blev sendt til ombudsmanden, og det ses ikke fremsendt som led i en egentlig sag vedrørende notatet. Det endelige notat ses derimod alene vedlagt som en vedhæftning til en mail, der den 18. februar 2016 blev sendt fra Anne Nygaard Just til Anna-Sophie Saugmann-Jensen i anledning af besvarelsen af den henvendelse fra en journalist, der er omtalt i afsnit 8.4.4. Notatet er fremsendt uden nogen særskilt tilknyttede bemærkninger.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret⁸⁵, at hun var involveret i indsamlingen af materiale til Folketingets Ombudsmand. Da hun ikke selv havde været involveret i sagen fra begyndelsen, drøftede hun med Jesper Gori, hvordan indsamlingen af materialet skulle tilrettelægges, og de blev enige om, at det var relevant at få materiale fra Udlændingestyrelsen og flere kontorer i departementet, herunder Koncernøkonomi, Ledelsessekretariatet og Familiesammenføringskontoret. Der var allerede en del materiale, der var journaliseret, og de gennemgik begge deres egne indbakker for at se, om der var yderligere materiale, der skulle journaliseres. De fandt begge nogle akter, som de journaliserede. De spurgte også Lykke Sørensen, om hun havde yderligere materiale, hvilket – som hun husker det – ikke var tilfældet. De gennemgik herefter relevansen af materialet fra Familiesammenføringskontoret, hvor de selv sad. Hun tror ikke, de gennemgik relevansen af det materiale, de modtog fra de øvrige kontorer i departementet. Rent praktisk foregik gennemgangen sådan, at hun markerede en række af akterne, som hun orienterede Jesper Gori og Lykke Sørensen om, fordi de skulle vide, at en mail med et bestemt indhold

85 Afhøringssekstrakten, side 561-562.

blev sendt ud af huset, eller fordi de skulle drøfte, om akterne var omfattet af Folketingets Ombudsmands anmodning. Adspurg, hvordan de forholdt sig til de akter, der måtte ligge i andre afdelinger, hos departementschefen eller hos ministeren, har hun forklaret, at det var deres vurdering, at det var relevant at høre Ledelsessekretariatet og Koncernøkonomi. Folketingets Ombudsmand havde spurgt til "de retlige overvejelser", og de havde en formodning om, at de akter, der afspejlede disse overvejelser, lå i de pågældende kontorer. Hun erindrer ikke, om de eksplicit bad Ledelsessekretariatet og Koncernøkonomi om at sikre indholdet af deres mailbokse, men hun havde en klar forventning om, at når hun bad om materiale til Folketingets Ombudsmand, ville kontorerne gennemgå såvel det, der var journaliseret på sagerne, som det, der måtte ligge i medarbejdernes mailbokse.

8.7. Perioden fra den 1. juni 2016 til den 31. juli 2016

8.7.1. Genoptagelse af sagerne

I forlængelse af Udlændingestyrelsens udtalelse den 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand besluttede styrelsen at genoptage alle adskillelsessagerne med henblik på at foretage partshøring.

Alle sager, hvor de pågældende fortsat var indkvarteret i asylsystemet, og den mindreårige fortsat var mellem 15 og 17 år, blev "genoptaget". Der blev truffet afgørelse om indkvartering i samlet 12 sager i juli måned 2016 (Ø, R, X, K, M, C, L, O, AD, P, D og G). Fire par (M, C, L og O) kunne herefter igen indkvarteres sammen, et par, der aldrig havde været adskilt (G), kunne fortsat være indkvarteret sammen, tre par skulle efter kvindens ønske fortsat være adskilt (Ø, R og D), og Udlændingestyrelsen traf i fire sager afgørelse om, at parrene fortsat skulle være adskilt (X, K, AD og P).

8.7.1.1. Drøftelser om formen for høring af parrene og ordningens lovlighed

Ved mail af 27. maj 2016 kl. 18.10 skrev Helle Kjems til bl.a. Anne la Cour Vågen, at hun havde talt med Kristina Rosado, der kunne fortælle, at Udlændingestyrelsen havde besluttet, at alle de unge par skulle indkaldes til partshøringssamtale. Anne La Cour Vågen besvarede mailen den 31. maj 2016 kl. 16.42 således:

”Super godt. Og partshøringen skal vel afgøre, om parret er ”tvunget” sammen. Det må være det, der skal vurderes. Så måske ender alle par sammen igen :-)”

Helle Kjems har herom forklaret⁸⁶, at hun ikke erindrer samtalen med Kristina Rosado ud over meddelelsen om, at der ville blive indkaldt til partshøring. Hun erindrer ikke, om Kristina Rosado nævnte noget om baggrunden for, at der nu ville blive indkaldt til partshøring. Hun husker ikke, om de på dette tidspunkt specifikt drøftede det par, der var meget belastet.

Den 2. juni 2016 sendte Udlændingestyrelsen de første partshøringsbreve til parrene. Af brev af 2. juni 2016 til [Ø-K] fremgår det bl.a.:

”Fornyset behandling af din sag om indkvartering for dig og din ægtefælle/samlever - Partshøring

Den 10. februar 2016 modtog Udlændingestyrelsen instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om at ændre praksis for indkvartering af mindreårige med ægtefælle eller samlever.

Den 16. februar 2016 besluttede vi at indkvartere dig og din ægtefælle/samlever ... [Ø-M] hver for sig.

Da vi besluttede at indkvartere dig og din ægtefælle/samlever hver for sig, gjorde vi det som led i faktisk forvaltningsvirksomhed, der bl.a. ikke kræver partshøring.

Vi har imidlertid besluttet, at indkvartering af dig og din ægtefælle/samlever hver for sig har en så indgribende karakter, at vi nu vil træffe en egentlig afgørelse i din sag om indkvartering.

I den forbindelse vil vi høre, om du har kommentarer til det forhold, at du og din ægtefælle/samlever er indkvarteret hver for sig.

Den 2. marts 2016 klagede du over vores beslutning om at indkvartere dig og din ægtefælle/samlever hver for sig. Vi tager nu sagen op til for-

86 Afhøringsekstrakten, side 521.

nyet behandling, og de oplysninger, som du og din ægtefælle/samlever har anført i klagen, vil indgå i behandlingen af denne sag.

Når vi har modtaget dine kommentarer, vil vi træffe afgørelse om, hvorvidt du og din ægtefælle/samlever fortsat skal indkvarteres hver for sig.

Hvilke oplysninger kan du give os?

Følgende oplysninger kan du sende til os, da sådanne oplysninger kan have betydning for vores afgørelse om, hvorvidt du og din ægtefælle/samlever fortsat skal indkvarteres hver for sig:

1. Oplysninger om din og din ægtefælles/samlevers alder (herunder hvor stor aldersforskellen er imellem dig og din ægtefælle/samlever),
2. Oplysninger om du og din ægtefælle/samlever har børn sammen (herunder om børnenes alder og evt. særlige forhold om børnene, som har betydning for indkvartering af børnene),
3. Oplysninger om særlige omstændigheder (fx familiemæssige og helbreds-mæssige forhold) og
4. Oplysninger om andre forhold, som gør det særligt belastende for dig, at du skal være indkvarteret adskilt fra din ægtefælle/samlever.

Du har mulighed for at komme med dine kommentarer og oplysninger om de forhold, der er nævnt ovenfor, skriftligt eller mundtligt, inden vi træffer afgørelse i sagen.

Faktuelle oplysninger i sagen

Den 16. februar 2016 besluttede vi at indkvartere dig adskilt fra din ægtefælle/samlever ... [Ø-M].

Du blev indkvarteret i Børnecenter Annebergparken, og din ægtefælle/samlever blev indkvarteret i Center Avnstrup.

Følgende faktiske oplysninger indgik i grundlaget for indkvarteringen af dig og din ægtefælle/samlever:

Der blev ikke fra operatørens side oplyst, at der forelå særlige forhold, som ville gøre det særligt belastende for dig og din ægtefælle at blive adskilt. Endvidere blev det fra operatørens side oplyst, at I ikke har børn sammen.

I forbindelse med din klage af 2. marts 2016 til os, har du bl.a. anført, at du og din mand har kendt hinanden i ca. 1 år, og at I blev religiøst viet for ca. 8 måneder siden. Du har endvidere anført, at I flygtede sammen fra Afghanistan, fordi du var blevet tvangsgift med en mand på 65 år.

Af klagen fremgår det også, at du og din mand er meget tæt knyttet til hinanden, og at I flygtede fra jeres familier, for at I kunne være sammen. Det fremgår også, at han har hjulpet dig meget og været en stor støtte for dig både før under og efter flugten.

Hvordan giver du svar på partshøringen?

Vi skal bede dig om at sende dine eventuelle kommentarer og oplysninger til os skriftligt pr. brev eller mail inden 3 uger og senest den 22. juni 2016.

Hvis du ønsker at give os dine kommentarer og oplysninger under en mundtlig samtale, skal du oplyse dette til personalet på Børnecenter Annebergparken inden 1 uge og senest den 8. juni 2016. Du vil herefter blive indkaldt til en samtale. Samtalen foregår via en videokonference, og der vil være en tolk til rådighed under samtalen.

Hvis vi ikke hører fra dig inden fristens udløb, vil vi træffe afgørelse på baggrund af de oplysninger, vi allerede har.

Vi bemærker, at vi i denne sag også partshører din ægtefælle/samlever ... [Ø-M].

Vi bemærker endvidere, at denne sag ikke får betydning for behandlingen af din asylsag.

Sådan kontakter du os

..."

Adam Abdel Khalik, der indtil den 31. maj 2016 havde været ansat som fuldmægtig i Stats- og Menneskeretskontoret i Justitsministeriet, tiltrådte den 1. juni 2016 en stilling som specialkonsulent i Kontoret for indkvarteringsvilkår i Udlændingestyrelsen. Den 8. juni 2016 kl. 14.46 sendte han en mail til sin kontorchef Ditte Kruse Dankert. Det fremgår af mailen bl.a.:

”...

Emne: Partshøring - mindreårige med ægtefæller samlevere (2)

...

Hermed mine bemærkninger i råudgave.

Det kan virke virkelighedsfjernt, men som jeg ikke har lagt skjul på, mener jeg, at der er tale om en klart ulovlig tjenestebefaling, og at man skal fokusere på at finde en vej ud af blindgyden, som alle kan se sig selv i.

Vejen kunne passende være, at man – i modsætning til før instruksen – er meget *opsøgende* i forhold til tvangsspørgsmålet, hvor man tager en snak med ægteparret, så snart de er indkvarteret (sammen). Udgangspunktet for samtalen er, at der er tale om et tvangsægteskab, og samtalens formål er at afsøge [officialmaksimen], om der foreligger særlige omstændigheder, der gør, at de skal indkvarteres samlet [m.a.o. om det kan afkræftes, at det er et tvangsægteskab]. Sådan må modellen i hvert fald være, hvor aldersforskellen ikke er meget stor. Er aldersforskellen meget stor, kunne man godt afprøve, om man ikke kunne skille dem ad under sagsbehandlingen (en slags ”betækningsperiode” for kvinden) uden, at det ville være klart ulovligt.”

Adam Abdel Khalik har om mailen forklaret⁸⁷, at det er ministeriets instruks, han omtalte som en klart ulovlig tjenestebefaling i sin mail af 8. juni 2016 kl. 14.46 til Ditte Kruse Dankert. Det er det forhold, at man i det hele taget adskiller parrene, uanset om det er med eller uden partshøring. Han husker ikke, hvad han tænkte på dette tidspunkt, men når han ser mailen, tror han, at det var EMRK-vinklen, der fyldte mest. Hans holdning var, at der skulle være en eller anden form for indikation på tvang, hvis man skulle adskille. Det skulle således være tvang, der skulle begrunde ordningen. Alderen var ikke nok, med mindre den ”slog meget ud”. Når han i mailen henviste til ”instruksen”, var det ordningen, som den var på dette tidspunkt, hvor man havde tænkt sig at tilrettelægge det på den måde, at parrene som det helt klare udgangspunkt indledningsvis skulle adskilles ved indrejsen uden partshøring, hvorefter der skulle ske partshøring hurtigst muligt og træffes afgørelse om det, der blev kaldt den efterfølgende adskillelse. Det er Ditte Kruse Dankert, der mundtligt

87 Afhøringssekstrakten, side 318.

har fortalt ham om ordningen. Han fik ikke nogen tilbagemelding på sin mail. Ditte Kruse Dankert og han har både før og efter mailen drøftet ordningens lovlighed. I den forbindelse omtalte de ikke specifikt denne mail. Ditte Kruse Dankert mente, at ordningen var lovlig. De diskuterede, hvorfor hun mente det, men han husker ikke, om det var på dette tidspunkt. Han kan give et samlet overblik over de argumenter, han blev mødt med, men han husker ikke, hvad der blev sagt på bestemte tidspunkter. Han tror dog, at hendes modargument i den tidlige fase var, at Justitsministeriet havde godkendt ordningen ud fra en betragtning om, at der var tale om en midlertidig ordning. Han rettede på dette tidspunkt ikke henvendelse til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. På et tidspunkt rettede han henvendelse til Justitsministeriet. Han tror, at det var ret tidligt, men han husker det ikke. Han husker det sådan, at han har talt i telefon med Maria Aviaja Sander Holm, men han er ikke sikker. De talte om noget privat, og han fik på et tidspunkt indsneget et spørgsmål om, hvorvidt Justitsministeriet havde godkendt "det her" ud fra en betragtning om midlertidighed. Han husker, at den pågældende ikke kunne genkende det billede. Han husker desuden, at han deltog i et socialt arrangement med medarbejdere fra Justitsministeriet, hvor han spurgte ind til det. Fremgangsmåden skitseret i mailen var hans bud på, hvordan man kunne imødekomme ministerens ønske om fokus på området. Det er ikke hans bud på, hvordan det kunne gøres lovligt. Det fremgår også af den sidste linje, at det er hans bud på, hvordan man kunne gøre det, uden at det var klart ulovligt. Dermed mente han, at det kunne være, at det stadig var ulovligt, men at det så ikke ville være klart ulovligt.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret⁸⁸, at hun ikke husker, om hun så mailen på daværende tidspunkt, men hun har sandsynligvis talt med Ditte Kruse Dankert om det. Som hun læser mailen, gav Adam Abdel Khalik udtryk for, at han mente, at tjenestebefalingen i begyndelsen af forløbet var ulovlig, og at han var i færd med at afsøge, hvordan partshøringerne kunne gennemføres på en måde, som var lovlig. Hun husker ikke drøftelsen på dette tidspunkt. Hun har dog flere gange talt med Adam Abdel Khalik, og der er ikke tvivl om, at han mente, at instruksens af 10. februar 2016 var klart ulovlig. De input, Adam Abdel Khalik kom med på dette tidspunkt, blev anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af partshøringstemaet, hvilket han fik ret frie rammer til. Adam

88 Afhøringsekstrakten, side 430-431.

Abdel Khalik fik meget stor indflydelse på, hvordan genoptagelsessagerne blev behandlet. Det forhold, at Adam Abdel Khalik gav udtryk for, at han mente, at instruksen af 10. februar 2016 var en klart ulovlig tjenestebefaling, gav hende ikke anledning til at drøfte det med nogen "over" hende. Det var langt senere, og de havde på dette tidspunkt fået lov til at gøre undtagelse. Det var der derfor ikke længere anledning til. Hun husker ikke at have drøftet med Adam Abdel Khalik, om der var hjemmel i udlændingeloven til adskillelserne, men hun kan muligvis have hørt om en sådan tilkendegivelse fra ham. De var dog ikke enige med ham i, at der ikke skulle være hjemmel til det, også på baggrund af de drøftelser, de havde haft med departementet. Hun husker ikke, om synspunktet blev bragt op over for departementet. Adam Abdel Khalik, der selv deltog i drøftelser og møder med departementet, kan selv have rejst problematikken. Heller ikke departementet var enige med ham i, at der ikke var hjemmel. Hun husker ikke, om hun på dette tidspunkt var involveret i drøftelser om Adam Abdel Khaliks udkast til partshøringsbrev, der var vedhæftet hans mail af 8. juni 2016, herunder hans kommentar om, at de skulle overveje, om der var grundlag for fortsat at holde parrene adskilt under sagsbehandlingen, når der ikke var partshørt. Hun var dog involveret i drøftelser om dette spørgsmål på et senere tidspunkt, da Adam Abdel Khalik rejste problematikken over for hende. Hun drøftede det med departementet ved at spørge, om departementet forventede, at "betækningsperioden" også ville gælde fremover. Det fik hun bekræftet, og de vurderede derfor, at parrene kunne være adskilt under sagsbehandlingen.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret⁸⁹, at Adam Abdel Khalik påpegede flere forhold, der efter hans opfattelse var ulovlige. Adam Abdel Khalik havde den opfattelse, at der ikke var hjemmel til ordningen. Hvis det blev lagt til grund, at ordningen havde hjemmel, accepterede han ikke grundpræmissen om et "pusterum", hvor man kunne afdække spørgsmålet om tvang. Hun drøftede Adam Abdel Khaliks synspunkter med ham og med Lene Linnea Vejrum. Hun tror, at Lene Linnea Vejrum drøftede spørgsmålene med Tanja Franck. 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.

89 Afhøringsekstrakten, side 456.

7, udgjorde en tilstrækkelig hjemmel til ordningen, idet forarbejderne ikke indeholdt en udtømmende opremsning af de hensyn, der kunne varetages. Det var Jesper Gori og Lykke Sørensen, som hun havde dialogen med herom. Lene Linnea Vejrum og hun opfattede det således, at hver en sten i ordningen var blevet vendt. Foreholdt, at Adam Abdel Khalik tidligere havde været ansat i Justitsministeriet, og adspurgt, om hun opfattede hans tilkendegivelser som udtryk for Justitsministeriets opfattelse, har hun forklaret, at hun opfattede Adam Abdel Khaliks tilkendegivelser som udtryk for hans egen holdning.

Kristina Rosado har herom forklaret⁹⁰, at Adam Abdel Khalik havde fortalt hende, at han mente, at ordningen var ulovlig, og han havde også fortalt hende om den mail, han havde skrevet. Hun havde under hele forløbet tænkt, at der var "noget af det her, der ikke var helt lovmedholdeligt". De havde haft drøftelser om, hvorvidt man overhovedet kunne have en undtagelsesfri ordning, og de var af den overbevisning, at der måtte være et problem. Hun tænkte ikke på at skrive dette ned.

Mailen var vedhæftet udkast til et brev til de asylansøgere, der var blevet adskilt. Af udkastet, der er dateret 18. maj 2016, fremgår det bl.a.:

"Fornyet behandling af din sag om indkvartering for dig og din ægtefælle/samlever – Partshøring

Den 10. februar 2016 modtog Udlændingestyrelsen instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om at ændre praksis for indkvartering af mindreårige med ægtefælle eller samlever.

Den_ besluttede vi at indkvartere dig og din ægtefælle/samlever_, personID:_, hver for sig.

Da vi besluttede at indkvartere dig og din ægtefælle hver for sig, gjorde vi det som led i faktisk forvaltningsvirksomhed og uden at partshøre jer, der bl.a. ikke kræver partshøring [Kommenterede: [dbkh1]: Ulovbestemt partshøring?]

90 Afhøringsekstrakten, side 485.

Udlændingestyrelsen har imidlertid genovervejet spørgsmålet om, hvorvidt I bør partshøres i forbindelse med jeres indkvarteringssag, og fundet, at I bør partshøres, inden der træffes beslutning i sagen. [Kommenterede: [dbkh2]: Vi skal lige overveje, om der er grundlag for fortsat at holde dem adskilt under sagsbehandlingen, når der ikke er partshørt...]

Vi har imidlertid besluttet, at indkvartering af dig og din ægtefælle/samlever hver for sig har en så indgribende karakter, at vi nu vil træffe en egentlig afgørelse i din sag om indkvartering.

Derfor skriver vi til jer igen for at bede om jeres bemærkninger til, i den forbindelse vil vi høre, om du har kommentarer til det forhold, at du og din ægtefælle/samlever ~~er indkvarteret~~ indkvarteres hver for sig.

Når vi har modtaget dine ~~kommentarer~~ bemærkninger, vil vi ~~træffe af-~~ gørelse beslutte, om hvorvidt du og din ægtefælle/samlever fortsat skal være indkvarteres ~~indkvarteret~~ hver for sig.

Hvilke oplysninger kan være af særlig betydning for vores beslutning ~~du give os~~?

Det er op til dig at beslutte, hvilke oplysninger, du ønsker at give os i forbindelse med behandlingen af din indkvarteringssag.

Vi vurderer, at følgende ~~Følgende~~ oplysninger kan du sende til os, da sådanne oplysninger kan ~~have~~ være af særlig betydning for vores ~~afgø-~~ relse beslutning om hvorvidt du og din ægtefælle/samlever fortsat skal indkvarteres hver for sig:

1) ~~Oplysninger om din og din ægtefælles/samlevers alder (herunder hvor stor aldersforskellen er imellem dig og din ægtefælle/samlever);~~ [Kommenterede: [dbkh3]: Men det ved vi vel allerede fra registreringen?]

1) Oplysninger om omstændighederne omkring jeres ægteskabs indgåelse, herunder hvornår I blev viet, hvor længe I har haft et forhold til hinanden, jeres personlige kontakt forud for ægteskabets indgåelse, om

ægteskabet er indgået med jeres familiers medvirken og jeres kontakt med jeres familier forud for ægteskabets indgåelse.

2) Oplysninger om jeres samliv, herunder hvor længe I har boet sammen inden ægteskabets indgåelse, og hvor længe I har boet sammen efter ægteskabets indgåelse.

3) Oplysninger om jeres familiers familiemønstre, herunder navnlig, om der er eksempler på tvangsægteskaber i jeres familier, og hvilke familiemedlemmer, der i givet fald er tale om, samt om I er beslægtede, og i givet fald, hvorledes.

4) Oplysninger om jeres eventuelle familierelationer i Danmark, herunder om, hvornår og hvordan de er kommet til Danmark.

2)5) Oplysninger om, hvorvidt du og din ægtefælle/samlever har børn sammen og oplysninger (herunder om børnenes alder og evt. særlige forhold om børnene, som har betydning for indkvartering af børnene); [Kommenterede: [dbkh4]: Særlige forhold er i punktet nedenfor.]

3)6) Oplysninger om særlige omstændigheder (fx familiemæssige og helbredsmæssige forhold, handicaps o.l.)-og; [kommenterede: [dbkh5]: Hvad har man gjort i forhold til at vælge, hvor børnene skal bo? Skal vi bruge oplysninger herom? Skal vi bede dem om at ønske det?]

4)7) Oplysninger om andre forhold, som gør det særligt belastende for dig, at du skal være indkvarteret adskilt fra din ægtefælle/samlever.

Du har mulighed for at komme med dine kommentarer og oplysninger om de forhold, der er nævnt ovenfor, skriftligt [kommenterede: [dbkh6]: Overvej, at lade det være mundtligt. I en § 9, stk. 8-afgørelse, skal der også lægges vægt på, hvordan ægtefællerne optræder over for udlændingemyndighederne, og om de afgiver divergerende forklaringer om, hvorvidt ægteskabet er indgået efter eget ønske. Sagerne behandles i hvert fald af nævnet på mundtligt møde med deltagelse af den ene part. Troværdighedsvurdering => mundtlig sagsbehandling. Endvidere mener jeg, at det er taktisk smartest at lade det være mundtligt i forhold til at finde en vej ud for US. Det tilføjer sagen "X-factor", som ikke rigtigt kan efterprøves af andre end dem, der har været med til samtalen. Hvis de ikke møder op, vil man så kunne skrive til dem,

og bede om skriftlige bemærkninger. eller mundtligt, inden vi træffer afgørelse i sagen.

Faktuelle oplysninger i sagen

Den_ besluttede vi at indkvartere dig adskilt fra din ægtefælle/samlever _ , personID: , Du og dit barn , personID: , blev indkvarteret i Center_ , og din ægtefælle/samlever blev indkvarteret i Center_ .

Som følge af din manglende efterlevelse af vores beslutning om, at du skal flytte fra Center_ til Center_ , traf vi den_ afgørelse om flyttepåbud.

Den_ besluttede vi at indkvartere dig adskilt fra din ægtefælle/samlever , PersonID: . Du og dit barn_ , personID: _ , blev indkvarteret i Center_ , og din ægtefælle/samlever blev indkvarteret i Center_ .

Følgende faktiske oplysninger indgik i grundlaget for beslutningen om at indkvarteringen indkvartere af dig og din ægtefælle/samlever hver for sig.

- Der blev ikke fra operatørens side oplyst, at der forelå særlige forhold, som ville gøre det særligt belastende for dig og din ægtefælle at blive adskilt

- Det blev fra operatørens side oplyst, at I ikke har børn sammen.
...

Adam Abdel Khalik har herom forklaret⁹¹, at han i sin første kommentar til partshøringsbrevet spurgte til, om der var tale om ulovbestemt partshøring. Det kunne han ikke se, og han prøvede derfor at lave en formulering, der kunne rumme det hele. Han fik ikke svar på sit spørgsmål. Kommentar nr. 2 var en bemærkning om, at det skulle overvejes, om der var grundlag for at opretholde adskillelserne under sagsbehandlingen, når der ikke var partshørt. Baggrunden for kommentar nr. 6 var, at han mente, at partshøringen burde foretages mundtligt. Grundlæggende handlede det ikke om partshøring, som

91 Afhøringsekstrakten, side 319.

er en høring over allerede eksisterende oplysninger. Det handlede om at oplyse sagerne. Han mente ikke, at det var hensigtsmæssigt at gøre det ved at sende et brev på dansk til en udenlandsk mindreårig. De havde ikke nogen retningslinjer fra ministeriet om, hvad der skulle lægges vægt på, men han forestillede sig, at temaet måtte være, om der var tale om et tvangsægteskab eller ej, samt om pigen var i stand til at tage stilling til, om hun ville være gift eller ej, og at dette var bedst egnet til en mundtlig sagsbehandling. Hans intention var, at det skulle være mundtligt, og han skrev alle de argumenter, han kunne finde på. Henvisningen til "en vej ud" var et forsøg på at spille på så mange heste som muligt for at få den mundtlige partshøring implementeret. Når han siger, at der stort set ikke var nogen oplysninger, bundede det i, at der, når man slog parrene op, ikke var særlig meget om dem. Han tror dog ikke, at han så på de konkrete sager på dette tidspunkt. Måske var der ikke engang oprettet konkrete sager, før de begyndte at partshøre. Han kunne godt forestille sig, at det først var i forbindelse med genoptagelsesprocessen, at der blev oprettet sager. Han husker dog ikke noget om det.

Det fremgår af en mailkorrespondance mellem bl.a. Tanja Franck og Ditte Kruse Dankert den 9. juni 2016, at Tanja Franck skulle mødes med Folketingets Ombudsmand den 10. juni 2016, og at hun i den forbindelse efterspurgte en kort status om, hvor langt styrelsen var nået i forhold til partshøringerne i "barnebrudssagerne". Ditte Kruse Dankert oplyste i den forbindelse den 9. juni 2016 kl. 9.52 bl.a.:

"Yes, du får en status senere (når Lene har talt med Lykke). Jeg har sat udsendelsen og udarbejdelsen af partshøringsbreve på stand by i går, indtil vi får afklaret, om der skal partshøres over tvang."

Adam Abdel Khalik sendte den 9. juni 2016 kl. 10.29 sålydende mail til Ditte Kruse Dankert:

"...

Emne: Har lige vendt barnebrude med JM...

... fordi sagsbehandleren helt tilfældigt skrev en hilsen til mig, som blev fulgt op af en kort, uformel, privat telefonsamtale, så vi skal ikke have journaliseret noget på det. Tænkte, at det kunne være interessant, om der er noget nyt i sagen.

JM har ikke godkendt noget af det, som UIBM har lavet. JM er kommet med forslag til forbedringer af materialet, men har gjort det meget klart over for UIBM, at de ikke vil fedtes ind i sagen, og at UIBM selv må lave vurderingen. JM har dog samtidig også tilkendegivet (på embedsmandsniveau), at midlertidigheden af adskillelsen er et relevant kriterium, men at det ikke kan bære adskillelsen i sig selv. Der skal noget "mere" til. Det "mere" kan f.eks. være, at der er en abnormt stor aldersforskel, som giver anledning til mistanke om tvang, hvis adskillelsen er kortvarig, eller at der i øvrigt er konkret mistanke om tvang. JM har således ikke "købt" midlertidighedsbetragtningen.

Hvis det er et tvangsægteskab, så er det ikke beskyttet af artikel 8, stk. 1.

Hvis der skal gøres indgreb, så skal der være tale om håndhævelsen af en retlig norm. "Social tvang"/"kulturel tvang" mv. er uden betydning."

Og samme dag kl. 11.02 supplerede han mailen således:

"...

[Kunne lige se, at følgende kunne misforstås:](#)

"Det "mere" kan f.eks. være, at der er en abnormt stor aldersforskel, som giver anledning til mistanke om tvang, **hvis adskillelsen er kortvarig**, eller at der i øvrigt er konkret mistanke om tvang. JM har således ikke "købt" midlertidighedsbetragtningen".

Mere præcist ville være: "Det "mere" kan f.eks. være, at der er en abnormt stor aldersforskel, som giver anledning til mistanke om tvang (**hvis adskillelsen altså er kortvarig**), eller at der i øvrigt er konkret mistanke om tvang. JM har således ikke "købt" midlertidighedsbetragtningen."

Adam Abdel Khalik har om sine mails den 9. juni 2016 forklaret⁹², at han ikke husker, om det var Maria Aviaja Sander Holm, han talte med. Han var også på et tidspunkt til et socialt arrangement. Han kan derfor ikke huske, om

92 Afhøringsekstrakten, side 319 ff.

han både har talt med hende og andre i Justitsministeriet. Baggrunden for, at han skrev, at de ikke skulle have journaliseret noget, var, at han tænkte, at korrespondancen var ret uformel. Ditte Kruse Dankert og han havde et nært og fortroligt forhold til hinanden på det tidspunkt. Hun havde rigtigt travlt, og det, de havde mulighed for, var derfor at skrive til hinanden. Dette var noget, han ellers ville have sagt til hende. Det var ikke en henvisning til, at der ikke skulle ligge noget om det på grund af sagens karakter, men det var nogle oplysninger, han havde fået som privatperson. Det ville han ikke have det godt med at journalisere. Generelt kan man ikke, hvis man får en oplysning som privatperson og bruger den fagligt, undlade at journalisere det. Han husker ikke, om det anførte er en detaljeret gengivelse af de oplysninger, han fik, og han er ikke sikker på, hvem han fik oplysningen fra. Det kunne også være Yassmina Amadid eller Nina Holst-Christensen. Han vil gætte på, at det var en af de tre, fordi det var dem, der var involveret i sagen. Han tror, at hans bemærkning om social og kulturel tvang var med, fordi det var noget af det, han var blevet præsenteret for som modargument. Det skal ses i forlængelse af de løbende drøftelser, de havde. Det er, som han husker det i dag, et svar på nogle af de ting, han blev præsenteret for, og som han, da han fik mulighed for det, prøvede at spørge ind til. Adspurgt, om han fik nogen tilbagemelding fra Ditte Kruse Dankert, har han forklaret, at de fortsatte deres drøftelser. Han kom med alle mulige argumenter, og hun kom med argumenter. Han tror ikke, at dette spørgsmål var et selvstændigt tema i de videre drøftelser, men han husker det ikke. Han ved ikke, om Ditte Kruse Dankert talte med andre i styrelsen om det. Han ved, at hun drøftede spørgsmålet om mundtlig parts-høring med andre på et tidspunkt. Han spurgte hende ikke, om hun fulgte op på det. Han tror ikke, at han gav udtryk for det anførte om social og kulturel tvang "højere oppe i systemet" i styrelsen. Han beskrev ikke, hvordan ordningen skulle være, hvis den skulle være lovlig. Det handlede om, hvordan man kom ud af det klart ulovlige område. En lovlig ordning ville kræve adskillige ting, herunder en lovændring. Adspurgt, om man kunne have det beskrevne udgangspunkt for samtalen uden at inddrage social eller kulturel tvang, har han forklaret, at det kunne man sagtens. I så fald skulle udgangspunktet for samtalen være aldersforskellen. Det, han foreslog for at finde et eller andet, som ministeren kunne leve med, var, at man måske – hvis aldersforskellen var meget stor – kunne have dem boende hver for sig. Foreholdt, at han også skrev, at "sådan må modellen i hvert fald være, hvis aldersforskellen ikke er meget stor", har han forklaret, at der også står, at de skal bo sammen, mens man oplyser sagen. Adspurgt, om udgangspunktet for samtalen er uafhængigt

af tanker om social og kulturel tvang, har han forklaret, at det er det. Det, han havde at forholde sig til, var en undtagelsesfri instruks og et klart ønske fra ministeren om, at der skulle administreres undtagelsesfrit, og han ønskede at stille Udlændingestyrelsen, der var i modvind, bedst muligt.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret⁹³, at hun ikke husker drøftelser af, at spørgsmålet om social eller kulturel tvang var uden betydning, idet indgreb skulle have til formål at håndhæve en retlig norm. Adam Abdel Khalik og Ditte Kruse Dankert havde en række drøftelser, som hun ikke nødvendigvis var en del af.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret⁹⁴, at hun ikke husker drøftelserne om ”kulturel tvang”. Udlændingestyrelsen ventede på at få en vejledning fra departementet, der havde drøftelser med Justitsministeriet. Udlændingestyrelsen fik nogle gange ”drypvise” oplysninger om drøftelserne med Justitsministeriet, og andre gange blev styrelsen ikke orienteret herom. Nogle gange gengav Adam Abdel Khalik oplysninger, som han havde fået fra sine kontakter i Justitsministeriet, og nogle af disse oplysninger blev bekræftet. Hun tror, at hun dengang tænkte, at Udlændingestyrelsen skulle holde sig til, hvad deres eget departement tilkendegav.

Lene Linnea Vejrum sendte den 9. juni 2016 kl. 18.47 sålydende interne mail til direktør Tanja Franck:

”Titel: Status barnebrude - intern orientering

...

Jeg har haft en lang snak med Lykke om sagen og om status. (har orienteret Ditte telefonisk).

Baggrunden for, at vi ikke hører fra departementet er ene og alene manglende tid.

Når det er sagt, har JM, som vi havde opsøgt, ændret holdning til, hvad der ligger inden for og den for skiven. Som eksempel nævnte Lykke, at de (Nina) tidligere havde oplyst, at en adskillelse af fx gravide ikke var problematisk i sig selv, det mener de nu, at det er.

93 Afhøringssekstrakten, side 430-431.

94 Afhøringssekstrakten, side 457.

Det må jo endnu mere betyde, at det er problematisk, hvis der er børn, selvom vi har haft fokus på, om der var andre omsorgspersoner omkring børnene (min refleksion).

I forhold til aspektet omkring tvang, som vi i starten ikke skulle se på, da der var tale om et pusterum for kvinden, mens hun var indkvarteret som asylansøger, er der også sket en udvikling, således at vurderingen af tvang skal indgå.

Lykke forventer, at den måden vi i fællesskab, kommer til at håndtere dette på bliver, at vi holder fast i, at der sker adskillelse umiddelbart, men at der derefter kan komme oplysninger frem i sagen, der gør at vi mener at der konkret ikke er tale om tvang, hvorefter parret kan flytte sammen igen. Min tanker er, at det fx kunne være indberetninger om, at parret savner hinanden meget, ofte er sammen, ringer maget sammen mv.

I forhold til vores "genoptagelsessager", vil det kunne betyde, at der i forbindelse med partshøringerne, kan komme oplysninger frem, der medfører, at vi konkret siger, at der ikke er tvang, og at de pgl. kan flytte sammen igen.

I forhold til, om vi direkte skal partshøre om spørgsmålet vedr. tvang, vil Lykke gerne vende det med Jesper. Hun vender tilbage i morgen. Der er for og imod, men jeg tror vi begge mest hælder til at partshøre direkte herom, selvom det naturligvis vil gøre det ekstra vanskeligt at fastholde adskillelse, hvis svaret er klart nej.

Vi var enige om, at det er en rigtig træls sag, og at det aldrig vil komme til at se smukt ud, men jeg føler mig sikker på, at vi bliver bakket op hele vejen igennem.

I forhold til Retningslinjerne, vil Lykke følge op i morgen. Der burde ikke i dem være noget, der strider mod det ovenfor beskrevne.

Vejledningen var også ret langt, inden der kom hastelovgivning mv. på bordet.

Lykke/Jesper vil vende tilbage med forslag til mødetidspunkt hurtigt, formentlig i morgen, da jeg sagde at vi synes det haster, og da kalenderne er ved at være booket godt op.

Til dit møde med FO i morgen:

Status på partshøringerne er, at der er sendt en partshøring, men at resten er stoppet pga. tvivlen omkring partshøring af spørgsmålet omkring tvang. Når det er afklaret, skal de rettes til og chefgodkendes.

Du vil således kunne sig, at den første er sendt, og at de resterende vil blive sendt i løbet af næste uge.”

Lykke Sørensen har adspurgte til mailen forklaret⁹⁵ bl.a., at hun ingen erindring har om samtalen med Lene Linnea Vejrum, men mailen indeholder sikkert en fin gengivelse af denne samtale. Hun havde løbende samtaler med Lene Linnea Vejrum om sagen. Drøftelserne om ordningen udviklede sig, og det tog noget tid at få ordningen lagt fast. Foreholdt, at tvang ifølge mailen blev inddraget som et selvstændigt element, har hun forklaret, at man med sikkerhed kunne adskille, hvis der var et tvangselement. Det var hele tiden således, at tvangselementet havde en særlig betydning. Spørgsmålet var, om man i forbindelse med en partshøring skulle spørge, om der var tale om tvang, og hvad man ellers skulle inddrage, hvis svaret var, at der ikke var tale om tvang. Hvis man spørger personer, der er udsat for tvang, om de er udsat for tvang, vil de normalt svare ”nej”. På dette tidspunkt hældte hun til, at man måtte spørge om, hvorvidt der forelå tvang. Foreholdt, at spørgsmålet om tvang ikke indgik som et vægtigt element i notatet af 2. februar 2016, og adspurgte, hvornår dette ændrede sig, har hun forklaret, at hun ikke husker dette. Der var mange overvejelser om ordningen. Foreholdt, at det i mailen er anført, at hun holdt fast i, at der skulle ske en umiddelbar adskillelse, har hun forklaret, at hun ikke husker, hvilke overvejelser der indgik i denne sammenhæng. Hun husker ikke, hvornår de enkelte elementer indgik i drøftelserne. Hun kan ikke svare på, hvorfor ”genoptagelsessager” i mailen er sat i citationstegn.

Jesper Gori har adspurgte til mailen forklaret⁹⁶, at et ”pusterum” efter hans forståelse – og også ifølge den rådgivning, som ministeren fik allerede den 9.

95 Afhøringsekstrakten, side 162 ff.

96 Afhøringsekstrakten, side 281 ff.

februar 2016 – med tiden vil kunne blive uproportionalt. Hvis en pige – efter et pusterum på et antal måneder og efter at være blevet ”holdt i hånden” og have fået rådgivning om kvinders rettigheder i Danmark – fortsat ønskede at bo sammen med sin mand, ville en fortsat adskillelse kunne blive uproportional. Spørgsmålet om tvang var efter hans opfattelse hele tiden relevant. Han mener, at Lykke Sørensen og han vendte spørgsmålet om, hvorvidt der skulle partshøres om tvang. Han læser mailen således, at Udlændingestyrelsen rejste spørgsmål om, hvorvidt der skulle partshøres om tvang. Han havde selv, som han husker det, en drøftelse med Adam Abdel Khalik om spørgsmålet. Som han husker det, tog de begge afsæt i, hvordan asylsager behandles, og de tog således afsæt i, hvilken bevisværdi der kan lægges vægt på, hvis en person udtaler, at der ikke foreligger tvang. Han tilkendegav, at det var rigtigst at spørge parrene om, hvorvidt der var tale om tvang, og at der derefter skulle foretages en helhedsvurdering op imod sagens øvrige oplysninger. Et svar om, at der ikke var tale om tvang, ville ikke nødvendigvis være afgørende. Han sagde ikke under samtalen med Adam Abdel Khalik, at man skulle foretage den samme vurdering som i asylsagerne, men asylsagerne var afsættet for drøftelserne. Han tror ikke, at problemstillingen blev forelagt for Justitsministeriet. Som han husker det, drøftede han problemstillingen med Lykke Sørensen. De nåede frem til det, som han tilkendegav over Adam Abdel Khalik. Han mener ikke, at departementet var involveret i afklaringen af, hvordan partshøringen konkret skulle gennemføres. Både hans fuldmægtig og han var utrygge ved varigheden af adskillelserne, hvilket også blev tilkendegivet over for ministeren i forbindelse med en besvarelse til Folketingets Ombudsmand. Dette blev formentlig tilkendegivet i oktober eller november 2016. Han tror, at de skrev, at det ikke kunne afvises, at forløbet ville kunne give anledning til kritik fra Folketingets Ombudsmand. Han husker ikke, om ministeren reagerede herpå. Han ved ikke, hvorfor Lene Linnea Vejrum i mailen har skrevet ”genoptagelsessager” i citationstegn.

Adam Abdel Khalik har adspurgt til mailen forklaret⁹⁷, at mailen og dens indhold ikke siger ham noget. Det ser dog ud til, at der kom noget godt ud af hans mail til Ditte Kruse Dankert. Han blev ikke orienteret om, at tvang ikke havde været et kriterium, men skulle til at være det. Han kørte sit eget løb med partshøringsskrivelsen, og han var ikke orienteret om, at der kørte noget

97 Afhøringsekstrakten, side 320-321.

andet ved siden af. Det eneste, han genkender i mailen, er henvisningen til et møde. Han tror, at det var det møde, han deltog i den 1. juli 2016. Han vidste, at styrelsen pressede ret meget på for at få nogle retningslinjer fra ministeriet. Han ved ikke, hvorfor genoptagelsessager er sat i citationstegn. Adspurgt, om der var en bestemt stemning i styrelsen vedrørende genoptagelsessagerne, har han forklaret, at der, da han blev ansat, var en opgiveness i forhold til, hvad de skulle gøre, og hvad de skulle lægge vægt på. Man havde ikke modtaget noget konkret fra ministeriet om det. Sagerne havde også ligget stille siden februar 2016. Foreholdt, at det i mailen desuden var anført, at spørgsmålet om tvang ville gøre det vanskeligere at adskille, hvis svaret var klart nej, har han forklaret, at hans billede var, at de i begyndelsen ikke lagde vægt på spørgsmålet om tvang. Det passer godt med hans eget billede af, at tvang først blev et tema i forbindelse med genoptagelsessagerne. Han havde på dette tidspunkt ikke opfattelsen af, at det var tanken, at adskillelserne skulle ophøre. Det var først senere, at der skulle foretages en proportionalitetsvurdering. Når de talte om sagerne, handlede det ikke om, hvor længe parrene kunne være adskilt. Han husker ikke, om det var et tema på mødet den 1. juli 2016, eller om det først var senere. Han ved ikke, om spørgsmålene om tvang og frivillighed har været drøftet med Lykke Sørensen eller Jesper Gori. Han kunne blot konstatere, at det blev godkendt, at de spurgte ind til det. Han har lavet partshøringsbrevet og det koncept, der blev brugt til partshøringssamtalerne eller rettere sagsoplysningssamtalerne. Han er ikke bekendt med, om det var noget, der blev clearret med andre. Alt det, der blev spurgt ind til, var inspireret af udlændingelovens § 9, stk. 8. Han var i den situation, at det var svært at sagsoplyse, når de ikke vidste, hvad de skulle lægge vægt på i sidste ende. Han mente dog, at det var vigtigt, at de nu kom "ud over stepperne", og at det var bedre at få kritik for at have sagsoplyst for meget end for lidt. Man kan ikke sige, at de anvendte den samme forhåndsformodning, som anvendes ved familiesammenføring i fætter/kusine ægteskaber, men han mente, at de kriterier, man lægger vægt på ved afkræftelsen af tvangsformodningen i disse sager, måtte være nogle af de samme, der skulle lægges vægt på her. Selve afvejningen skulle ikke være den samme. Det virkede som meget saglige kriterier, hvis hovedtemaet var tvang. Hans opfattelse af, at det ikke var meningen, at der skulle ændres på, at der var sket adskillelse, byggede på, at der ikke var drøftelser om, hvor længe adskillelserne skulle vare. Man ville vel ellers skulle skrive til parrene, at adskillelsen indtil videre ville vare i en eller anden periode, og at der løbende ville blive foretaget en proportionalitetsvurdering. Han tror, at det kom på i afgørelserne til sidst. Som han husker det, var det ministeriet, der

på et tidspunkt sagde, at der skulle foretages en proportionalitetsvurdering, hvor tiden skulle indgå.

Tanja Franck har herom forklaret⁹⁸, at de talte om begrebet tvang, og hvad de skulle partshøre om. De talte om, at det var danske normer, de lagde ned over nogen, der havde andre normer, og de drøftede derfor, hvordan man skulle spørge ind til, om der forelå tvang. Det er ikke sikkert, at tvang opfattes på samme måde af alle. Man ville også kunne forestille sig, at en kvinde, der var blevet tvangsgift, kunne frygte repressalier og derfor ville svare "nej" på et spørgsmål om, hvorvidt hun var blevet tvangsgift. Hun husker det sådan, at diskussionen endte med, at de ville spørge ind til, om der var tvang.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret⁹⁹, at mailen beskriver en drøftelse, Lykke Sørensen og hun havde om forskellige ting i sagen, herunder at departementet havde fået nogle nye meldinger fra Justitsministeriet. Hun ved ikke, om det anførte om, at "I forhold til aspektet omkring tvang, som vi i starten ikke skulle se på, da der var tale om et pusterum for kvinden, mens hun var indkvarteret som asylansøger, er der også sket en udvikling, således at vurderingen af tvang skal indgå", var noget, der kom fra Justitsministeriet eller fra Lykke Sørensen selv. Hun talte alene med Lykke Sørensen. Hun opfattede det sådan, at meldingen kom i forlængelse af en samtale, Lykke Sørensen havde haft med Justitsministeriet. Det er også ordningen i dag, at parrene som udgangspunkt adskilles under sagsbehandlingen, hvilket er beskrevet i departementets notat af 12. december 2016. Hun går ikke ud fra, at der er udfordringer i relation til hjemlen til det. Lykke Sørensen og hun konkluderede ikke noget under deres samtale. Lykke Sørensen havde blot orienteret hende om sine drøftelser med Justitsministeriet, og hvilke tanker departementet gjorde sig på denne baggrund, hvilket hun selv refererede for Tanja Franck. Der var således ikke besluttet noget om behandlingen af sagerne. Ud over det, der er anført i mailen, ved hun ikke noget om baggrunden for ændringen fra et pusterum til, at der skulle foretages konkrete undersøgelser om tvang. Hun tror ikke, at der er nogen særlig grund til, at hun satte "genoptagelsessagerne" i citationstegn. Det var den betegnelse, de anvendte om disse sager, og hun går ud fra, at det var for at gøre Tanja Franck opmærksom på, hvilke sager hun talte om. Andet lå der ikke i det. Det forhold, at hun skrev, at Lykke Sørensen

98 Afhøringssekstrakten, side 359-360.

99 Afhøringssekstrakten, side 431.

og hun begge hældte til at partshøre direkte om tvang, selvom det naturligvis vil gøre det ekstra vanskeligt at fastholde adskillelse, hvis svaret er klart nej, er ikke udtryk for, at de i styrelsen gik op i, om der kunne ske adskillelse. De havde ikke et ønske om at fastholde adskillelserne. Styrelsen havde dog fået en klar retningslinje om, at disse par skulle være adskilt på danske asylcentre, og det prøvede de at leve op til, hvor de kunne, men de skulle ikke gøre det, hvor de ikke kunne. Selvfølgelig skal man så vidt muligt følge de retningslinjer, man har fået. Det er ikke tænkt som et argument imod partshøring. Tværtimod mente de i styrelsen, at de gik meget langt i disse sager.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret¹⁰⁰, at hun husker, at spørgsmålet om adskillelse af gravide også blev drøftet. Hun husker dette som en drøftelse om, hvorvidt en adskillelse ville være uproportional. Hun ved ikke, hvorfor ”genoptagelsessager” i mailen er sat i citationstegn. De betragtede sagerne som reelle genoptagelsessager. Foreholdt, at det i mailen var anført, at det ville være ”ekstra vanskeligt at fastholde adskillelse”, hvis parret svarede klart nej på et spørgsmål om, hvorvidt der forelå tvang, har hun forklaret, at de talte om, at det ikke var tilstrækkeligt at spørge, om der forelå tvang, idet dette skulle udfoldes mere. De var enige om, at parret skulle spørges ”bredere” end blot at spørges om, hvorvidt der forelå tvang.

Udlændingestyrelsen blev den 17. juni 2016 gjort opmærksom på et par, der hidtil havde været indkvarteret sammen (AG), og som Udlændingestyrelsen ikke havde været opmærksom på. I denne forbindelse fremgår det af en mail-tråd fra den 17. til den 21. juni 2016 bl.a.:

Fra: Thomas vom Braucke

Sendt: 17. juni 2016 15:33

Til: Kristina Rosado

Cc: Susanne Pedersen; Helle Høll; Annette Peitersen

Emne: Orientering om gift mindreårig

...

Se nedenstående. Vi følger op mandag, som du kan se nedenfor.

Pigen er 17, uden børn, og drengen 18.

...

¹⁰⁰ Afhøringsekstrakten, side 457.

Fra: Adam Abdel Khalik

Sendt: 17. juni 2016 18:27

Til: Lene Linnea Vejrum

Cc: Ditte Kruse Dankert; Kristina Rosado

Emne: VS: Orientering om gift mindreårig

...

Som aftalt:

Oplysninger på H: Født [...] oktober 1999 (nedjusteret fra 1. januar 1999). Hun er således 16 år, 8 måneder og 9 dage.

Oplysninger på M: Født [...] januar 1998. Han er således 18 år, 5 måneder, og 16 dage.

På indrejsetidspunktet (16/11/15) var de begge under 18.

Politiet orienterer US om, at parret er gift, ved e-mail af 18/11/15 (mailen ligger på den pågældendes sag), og politiets mail besvares med, at US ikke har brug for yderligere oplysninger. Herefter sker der ikke mere, før det under OM-samtalen i dag kommer frem, at den ene af ægtefællerne er under 18.

...

Fra: Adam Abdel Khalik

Sendt: 21. juni 2016 14:24

Til: Lene Linnea Vejrum; Ditte Kruse Dankert

Emne: VS: Orientering om gift mindreårig

...

Jeg kan forstå, at der nu – efter instruktion fra UIBM - er truffet beslutning om, at de pågældende skal adskilles under vores sagsbehandling.

Jeg mener, at der er tale om en klart ulovlig tjenestebefaling, som jeg har pligt til at sige fra over for til min direkte foresatte og hendes foresatte.

Jeg arbejder naturligvis loyalt videre med sagen, men mener, at der er tale om en klart ulovlig ordning. En konsekvens af denne vurdering er, at det også vil være ulovligt at adskille det konkrete par. Hertil kommer, at der er særlige omstændigheder i sagen, som gør det særligt usagligt at adskille parret, nemlig, at de i en periode på 7 måneder har været

indkvarteret sammen uden, at der i den forbindelse er fremkommet oplysninger om problemer.

...

Fra: Lene Linnea Vejrum

Sendt: 21. juni 2016 15:25

Til: Adam Abdel Khalik; Ditte Kruse Dankert

Emne: SV: Orientering om gift mindreårig

...

Der er ikke tale om en konkret instruks fra departementet. Men der har været en forespørgsel til departementet, om vi kan forvente ændringer i forhold til gældende instruks om adskillelse mhp. på et pusterum, når vi bliver bekendt med nye par. Det forventes der ikke. Henset her til mener Tanja og jeg ikke, at denne sag adskiller sig væsentligt fra andre sager, hvor vi har adskilt parrene.

Samtidig er det vigtigt, at vi iværksætte partshøringen samtidig, således at adskillelsen bliver kortvarig, såfremt vi ikke med afgørelsen mener, der er grundlag for at opretholde adskillelsen.

...

Fra: Adam Abdel Khalik

Sendt: 21. juni 2016 15:32

Til: Lene Linnea Vejrum; Ditte Kruse Dankert

Emne: SV: Orientering om gift mindreårig

...

Uanset, at beslutningen er truffet i US, er det min opfattelse, at den er klart ulovlig. Det vil en adskillelse efter min opfattelse være i alle tilfælde, hvor der ikke foreligger noget, som tyder på, at der er tale om et tvangsægteskab, eller noget, som bryder med en retlig norm i Danmark (den seksuelle lavalder). Det gælder også i de sager, hvor US allerede har adskilt de pågældende.

..."

Lykke Sørensen har adspurgt til mail af 21. juni 2016 kl. 14.24 fra Adam Abdel Khalik forklaret¹⁰¹, at hun ikke blev orienteret om, at der var protester

101 Afhøringsekstrakten, side 164.

fra sagsbehandlere i Udlændingestyrelsen angående lovligheden. Hun vidste godt, at der i Udlændingestyrelsen – helt forståeligt – var en frustration over, at styrelsen manglede vejledning i, hvordan de skulle håndtere ordningen. Der var ikke en stringent kommunikation til Udlændingestyrelsen.

Jesper Gori har adspurgt til mail af 21. juni 2016 kl. 14.24 fra Adam Abdel Khalik forklaret¹⁰², at han ikke blev orienteret om, at der var en sagsbehandler i Udlændingestyrelsen, som havde gjort indsigelse imod adskillelsernes lovlighed.

Ronya Habo har adspurgt til mail af 21. juni 2016 kl. 14.24 fra Adam Abdel Khalik forklaret¹⁰³, at det ikke var noget, hun hørte om.

Adam Abdel Khalik har adspurgt til mailen af 21. juni 2016 kl. 14.24 forklaret¹⁰⁴, at han i denne mail anførte, dels at selve ordningen var ulovlig, og at det derfor også var ulovligt at adskille det par, der var omtalt i mailen, dels, at der uanset ordningens lovlighed ikke var indikationer på tvang, og at det også af denne grund var ulovligt at adskille det konkrete par. I¹⁰⁵ sin mail henviste han til den pligt, der blev stadfæstet med Tamilsagen og Kodeks VII. Forløbet forud for denne mail var, at Bookingen var blevet opmærksom på et par, hvor pigen om morgenen var 18 år, og efter en samtale var hun lidt over et år yngre. Det var et par, der havde boet sammen i syv måneder. De var indrejst på et tidspunkt, hvor de begge var under 18 år. Det var den første sag, efter at han blev ansat, hvor de skulle foretage en ”ny” adskillelse. Han gik ind til Ditte Kruse Dankert med mailen og syntes selv, at han havde fået en genial ide; at man kunne sige, at parret ikke skulle adskilles, fordi de slet ikke var omfattet af indkvarteringsordningen. Den omhandlede efter hans opfattelse ikke personer, der begge var indrejst, da de var under 18 år. Han tænkte, at det var den bedste chance, han havde, for at komme igennem med, at parret ikke skulle adskilles. De to gik ind til Lene Linnea Vejrum, hvor han gentog sit forslag, ligesom han sagde noget i retning af, at han ikke havde kendskab til tvangsægteskaber, hvor begge var mindreårige. Lene Linnea Vejrum sagde, at der fandtes sådanne tvangsægteskaber. Lene Linnea Vejrum ville forelægge

102 Afhøringsekstrakten, side 283.

103 Afhøringsekstrakten, side 305.

104 Afhøringsekstrakten, side 322.

105 Afhøringsekstrakten, side 325-326.

sagen for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, og hun bad ham om at finde oplysninger om, hvor gamle de var, og hvorfor de først nu var blevet opmærksomme på parret. Efterfølgende fortalte enten Ditte Kruse Dankert eller Lene Linnea Vejrum ham, at parret skulle adskilles. Han var rimelig chokeret, fordi parret var stort set jævnaldrende og havde boet sammen i syv måneder uden problemer, ligesom der ikke var indikationer på tvang, så han forstod ikke, hvad formålet med adskillelsen var. Det var derfor, at han skrev mailen. De eneste tilgængelige oplysninger om parret var alderen, og hvorfor styrelsen først nu havde opdaget sagen. Han har ikke skrevet notater om disse to møder. Det ville han normalt ikke gøre. Normalt ville han alene gøre det i forbindelse med ministerbetjeningen. Han søgte ikke rådgivning, inden han sagde fra, og han fik ikke andre tilbagemeldinger end dem, der fremgår på skrift. Han fortalte desuden Anna-Sophie Saugmann-Jensen, at han havde sendt den omhandlede mail, men det var i forbindelse med en privat samtale, og han forventede ikke, at hun gjorde noget ved det. Det var i forlængelse af et møde om et udkast til retningslinjer. Han har desuden videresendt mailen til Ronya Habo og formentlig til Hannah Sværke og Camilla Bloch-Egendal, der var sagsbehandlere i forbindelse med partshøringerne. Han mente, at det var vigtigt, at de kendte hans holdning. De drøftede det ikke efterfølgende. Anna-Sophie Saugmann-Jensen og han talte om ordningen. Det var langt senere, muligvis i oktober 2016.

Tanja Franck har adspurgt til mail af 21. juni 2016 kl. 14.24 fra Adam Abdel Khalik forklaret¹⁰⁶, at hun blev orienteret om, at Adam Abdel Khalik mente, at der var noget af det, de gjorde, der ikke var lovligt, men hun kan ikke huske, hvad det præcis var, Adam Abdel Khalik mente var ulovligt. Hun mener, det var Lene Linnea Vejrum, der fortalte hende om Adam Abdel Khaliks indsigelser. De håndterede hans indsigelser ved, at Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum talte med ham om det flere gange. Det er godt, at man siger til, hvis man mener, at noget er ulovligt, men det er ikke sikkert, at man har ret. Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum fortalte hende, at Adam Abdel Khalik ikke havde ret. De har helt sikkert talt om hans bekymring, og ”hvad der var op og ned”, og hvorfor de mente, de ikke var enige. Hun kan dog ikke huske, hvad Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum konkret sagde. Hun er ret sikker på, at hun har hørt om Adam Abdel Khaliks indsigelser mere end én

106 Afhøringsekstrakten, side 363-364.

gang. Det er ikke hendes opfattelse, at der ofte er nogen, der siger fra på den måde. Hun har en vag erindring om, at hun også har drøftet det med Adam Abdel Khalik, men hun kan ikke huske indholdet af samtalen.

Lene Linnea Vejrum har adspurgt til mail af 21. juni 2016 kl. 14.24 fra Adam Abdel Khalik forklaret¹⁰⁷, at hendes reaktion på denne mail var, at hun spurgte departementet, om det var forventningen, at betækningsperioden fortsat skulle tillægges betydning, hvilket departementet bekræftede. Det betød, at der kunne ske adskillelse under sagsbehandlingen, hvilket også er den ordning, der er i dag. Det er også det, der fremgår af hendes svar samme dag kl. 15.25. Hun husker ikke, hvem hun talte med i departementet i denne sammenhæng, men når der var tale om retlige vurderinger, talte hun med Jesper Gori eller Lykke Sørensen. Hun havde mange drøftelser med Adam Abdel Khalik i den periode, hvor han var ansat, og de kan derfor også godt have drøftet denne problemstilling nærmere, men hun husker det ikke. Vedrørende mail af 21. juni 2016 kl. 15.32 fra Adam Abdel Khalik til Ditte Kruse Dankert og hende, hvor han fastholdt, at han mente, at det var en klart ulovlig tjenestebefaling at adskille et konkret par under sagsbehandlingen, samt at adskillelse efter hans opfattelse i alle tilfælde ville være ulovlig, hvis der ikke forelå indikationer på tvang eller andet, som brød med en retlig norm i Danmark, har hun forklaret, at ordningen i dag er, at der sker en umiddelbar adskillelse, når et par, hvor den ene ægtefælle er mindreårig, ankommer til Danmark. Når operatøren konstaterer, at et sådant par ankommer, skal parret adskilles, og operatøren skal straks give Udlændingestyrelsen besked. Hvis der er oplysninger, der tyder på, at der foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. at en af parterne er meget alvorligt syg, kan der gives tilladelse til, at parret ikke umiddelbart adskilles. Derefter går sagsbehandlingen i alle tilfælde i gang, og der foretages partshøring. Denne indledningsvise adskillelse er ikke begrænset til de tilfælde, Adam Abdel Khalik omtalte i sin mail. Det sker i alle tilfælde, med mindre der foreligger helt særlige omstændigheder. Som hun læser det, har Adam Abdel Khalik en anden opfattelse, men den opfattelse står han alene med. Hverken styrelsen eller departementet var enige med ham.

Ditte Kruse Dankert har adspurgt til mail af 21. juni 2016 kl. 14.24 fra Adam Abdel Khalik forklaret¹⁰⁸, at mailen blev drøftet mellem Lene Linnea Vejrum

107 Afhøringsekstrakten, side 432.

108 Afhøringsekstrakten, side 457-458.

og hende. Hun mener, at stort set alle genoptagelsessager blev forelagt højere oppe i Udlændingestyrelsen. Hvis der var tale om en knap så principiel sag, blev den forelagt for Lene Linnea Vejrum, og ellers blev sagerne forelagt for Tanja Franck. Hvis der var tale om en sag, som svarede til en allerede forelagt sag, blev den forelagt for hende. Departementet blev løbende orienteret om sagerne.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har – adspurgt til mail af 21. juni 2016 kl. 14.24 fra Adam Abdel Khalik og foreholdt Adam Abdel Khaliks forklaring om, at ”han fortalte desuden Anna-Sophie Saugmann-Jensen, at han havde sendt den omhandlede mail, men det var i forbindelse med en privat samtale, og han forventede ikke, at hun gjorde noget ved det” – forklaret¹⁰⁹, at hun ikke husker den beskrevne samtale med Adam Abdel Khalik. Hun talte imidlertid med Adam Abdel Khalik adskillige gange under forløbet, såvel fagligt som privat. Adam Abdel Khalik nævnte ved flere lejligheder, at han havde sagt fra over for sine overordnede. Han nævnte også, at han havde anvendt ordene ”klart ulovligt”. Hun husker det sådan, at det var sent i forløbet, at Adam Abdel Khalik nævnte dette for hende. Hendes opfattelse var, at det vedrørte noget ”historisk” og ikke de aktuelle forhold, ligesom hun ikke fik opfattelsen af, at Adam Abdel Khalik advarede hende om, at der stadig foregik noget ulovligt. De pågældende samtaler fandt sted på et tidspunkt, hvor departementet havde færdiggjort de præciseringer af ordningen – i form af blandt andet retningslinjer – der var nødvendige. Foreholdt, at Adam Abdel Khalik har forklaret, at det muligvis var i oktober 2016, at han talte med hende om lovligheden af ordningen, har hun forklaret, at hun tror, at det var senere. Adam Abdel Khalik nævnte på et tidspunkt i forlængelse af et møde hos Udlændingestyrelsen over for hende og Jesper Gori, at han var mindre bekymret, da han ikke længere mente, at ordningen var klart ulovlig. Hun mener ikke, det var i forlængelse af mødet i oktober 2016. Det kan godt have været i forlængelse af et møde i juni 2016, men hun kan ikke huske det. Hun viderebragte ikke Adam Abdel Khaliks bekymringer, eftersom hun opfattede det som ”historiske betragtninger”. Derudover var Jesper Gori selv til stede, da Adam Abdel Khalik fortalte om sine bekymringer.

109 Afhøringssekstrakten, side 557.

Anni Fode har herom forklaret¹¹⁰, at hun ikke blev gjort bekendt med Adam Abdel Khaliks indsigelser.

8.7.1.2. Udlændingestyrelsens retningslinjer for indkvartering af par, hvor den ene er mindreårig

I Udlændingestyrelsens endelige retningslinjer fra den 1. juli 2016 var der (som anført ovenfor i afsnit 8.6.10) i forhold til udkastet fra april foretaget forskellige ændringer, herunder navnlig at det af de endelige retningslinjer fremgik, at der skulle foretages en konkret vurdering allerede forud for adskillelsen af asytparrene, hvor den ene part er mellem 15 og 18 år. De endelige retningslinjer var sålydende:

”...

1. Indledning

En mindreårig asylansøger må ikke indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever, mens den pågældende opholder sig som asylansøger i Danmark, med mindre helt særlige forhold gør sig gældende.

Vurderingen af, om der foreligger sådanne helt særlige forhold, foretages af Udlændingestyrelsen på baggrund af en konkret og individuel vurdering af sagens samlede omstændigheder og behandles ikke nærmere i disse retningslinjer.

Disse retningslinjer er således alene rettet til indkvarteringsoperatørerne.

Retningslinjerne til indkvarteringsoperatørerne beskriver for det første proceduren for indkvartering – i forbindelse med ankomsten til Danmark – af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som også opholder sig i Danmark (”den første indkvartering”).

Retningslinjerne beskriver for det andet procedurerne for modtagelse og indkvartering samt underretning af relevante myndigheder i de til-

110 Afhøringsekstrakten, side 801.

fælde, hvor operatøren bliver opmærksom på en mindreårig asylansøger, som har indgået ægteskab eller er samlevende.

Retningslinjerne gælder også for andre mindreårige udlændinge, som er under Udlændingestyrelsens forsørgelse.

2. Indkvartering af mindreårige asylansøgere

2.1. Mindreårige mellem 15 og 18 år

2.1.1. Procedure i forbindelse med indkvartering på asylcenter

Indrejser en mindreårig asylansøger mellem 15 og 18 år sammen med en person, som efter det oplyste er den mindreåriges ægtefælle eller samlever, skal de i forbindelse med den første indkvartering på modtagecenter indkvarteres hver for sig, medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder.

Operatøren skal i den forbindelse vejlede parterne om reglerne for indkvartering af mindreårige, herunder mindreårige med ægtefæller eller samlevende.

Indkvarteringsoperatøren skal hurtigst muligt, efter det er konstateret, at der på centeret opholder sig en mindreårig, som har indgået ægteskab eller er samlevende, orientere Udlændingestyrelsens Booking og Forsørgelseskontor om parret. Det skal af orienteringen fremgå, om parterne ønsker at være indkvarteret sammen. Orienteringen skal ske pr. mail til adresserne [...] og [...] og på den døgnbemandede hotline [telefonnummer]. Udlændingestyrelsen vil i forbindelse med orienteringen indledningsvist på baggrund af en konkret vurdering beslutte, om parterne skal indkvarteres hver for sig.

Såfremt Udlændingestyrelsen har besluttet, at parterne skal indkvarteres hver for sig, bør indkvarteringen ske på forskellige centre, således at den mindreårige indkvarteres på et modtagecenter for uledsagede mindreårige, mens den myndige part indkvarteres på et modtagecenter for voksne. Indkvarteringen skal som udgangspunkt ske på asylcentre, der ligger relativt tæt på hinanden.

I de situationer, hvor Udlændingestyrelsen har besluttet, at parterne skal indkvarteres hver for sig, men hvor det ikke umiddelbart er mu-

ligt at indkvartere parterne på forskellige centre – f.eks. fordi parret ankommer og indkvarteres på et modtagecenter om natten – skal indkvarteringsoperatøren sikre, at de pågældende ikke indkvarteres på samme værelse. Flytning til et andet center for en eller begge parter bør ske hurtigst muligt herefter og efter den procedure, som beskrives i det følgende.

Udlændingestyrelsen vil herefter på baggrund af en konkret vurdering tage stilling til, hvor parterne skal indkvarteres, indtil afgørelse om indkvartering eventuelt træffes af styrelsen.

Udlændingestyrelsens Booking registrerer den planlagte indkvartering i Indkvarterings- og YdelsesBeregningsSystemet (IBS) og orienterer samtidig pr. mail det/de centre, som har parterne indkvarteret. Indkvarteringsoperatøren orienterer herefter de pågældende om styrelsens beslutning og foranstalter en evt. flytning i overensstemmelse med registreringerne i IBS. Når styrelsen har truffet afgørelse om parrets indkvartering, sendes afgørelsen til parret med kopi til indkvarteringsoperatøren.

Indkvarteringsoperatøren skal i nødvendigt omfang og i overensstemmelse med den skærpede underretningspligt, som følger af §§ 153 og 154 i serviceloven, underrette de stedlige sociale myndigheder om sagen.

Såfremt parret har været indkvarteret sammen på et asylcenter, f.eks. fordi det fra begyndelsen ikke har været klart, at der var tale om en mindreårig, skal indkvarteringsoperatøren underrette Forsørgelseskontoret og i nødvendigt omfang de sociale myndigheder herom efter samme procedure som beskrevet ovenfor.

Hvis parret har børn, skal indkvarteringsoperatøren i forbindelse med den indledende vejledning af parterne om reglerne for indkvartering af mindreårige anmode parterne om at tage stilling til, hvor børnene skal opholde sig under indkvarteringen i asylsystemet. Indkvarteringsoperatøren underretter herefter Udlændingestyrelsens Booking og Forsørgelseskontor om, hvem af forældrene, som skal indkvarteres sammen med børnene.

Den forælder, som indkvarteres sammen med børnene (indkvarteringsforælderen), skal indkvarteres på samme vilkår som gælder for enlige asylansøgere med børn. Den forælder, som ikke er indkvarteret sammen med børnene, indkvarteres på de vilkår, som gælder for enlige asylansøgere uden børn.

Børnene tilknyttes indkvarteringsforælderen i IBS. Det er alene indkvarteringsforælderen, som får udbetalt forsørgertillæg for fællesbørnene.

2.1.2. Adgang til besøg

Par, hvor den ene part er mindreårig mellem 15 og 18 år, skal have mulighed for at besøge hinanden på deres respektive indkvarteringssteder. Besøgene skal foregå inden for de normale rammer for besøg på indkvarteringsstedet. Besøgene skal gennemføres på en måde, som er foreneligt med formålet med adskillelsen af parret. Det vil i praksis sige, at besøgene skal foregå i dagtimerne.

Der ydes økonomisk støtte til et ugentligt besøg mellem adskilte ægtefæller eller samlevende.

Besøg af/hos fællesbørn

Den forælder, som ikke er indkvarteret sammen med fællesbørnene, skal have mulighed for at være sammen med børnene. Forældrene afgør som udgangspunkt selv, på hvilket center besøgene skal foregå. Der kan bevilges økonomisk støtte til transport i forbindelse med besøg op til tre gange ugentligt.

Besøgene skal gennemføres på en måde, som er foreneligt med formålet med adskillelsen af forældrene.

2.2. Sager, hvor begge parter er mindreårige

Ægtepar eller samlevende par, hvor begge parter er mellem 15 og 18 år, kan, med mindre særlige forhold taler herimod, indkvarteres på samme børnecenter, men ikke på samme værelse. Indkvartering skal ske efter de normale principper for indkvartering på det pågældende center, herunder på kønsopdelte værelser. Fylder den ene part 18 år under opholdet i asylsystemet, flyttes denne efter gældende praksis

til voksencenter, mens den mindreårige part forbliver indkvarteret på børnecenter.

2.3. Særligt om mindreårige under 15 år

I Danmark er den seksuelle lavalder 15 år, og det er, jf. straffelovens §§ 222 og 225, strafbart for en person over 15 år at have et seksuelt forhold til en person under 15 år.

En mindreårig asylansøger under 15 år kan derfor ikke indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever. Der gøres ingen undtagelser fra dette princip, og det er i den forbindelse uden betydning, om parterne evt. oplyser, at forholdet har frivillighedens karakter, eller at der ikke er seksuelt samvær.

Procedure i forbindelse med indkvartering på asylcenter

Indrejser en mindreårig asylansøger under 15 år sammen med en person, som efter det oplyste er den mindreåriges ægtefælle eller samlever, skal indkvarteringsoperatøren vejlede parterne om reglerne for indkvartering af mindreårige, herunder mindreårige med ægtefæller eller samlevere.

Indkvarteringsoperatøren skal tillige orientere parterne om den seksuelle lavalder i Danmark og om, at det er strafbart at have et seksuelt forhold til en person under 15 år.

Operatøren skal endvidere ved den første indkvartering på modtagecenter indkvartere parterne hver for sig. Indkvarteringen skal ske på forskellige centre, således at den mindreårige under 15 år indkvarteres på et modtagecenter for uledsagede mindreårige, mens den myndige part indkvarteres på et modtagecenter for voksne.

I de situationer, hvor det ikke umiddelbart er muligt at indkvartere parterne på forskellige centre – f.eks. fordi parret ankommer og indkvarteres på et modtagecenter om natten – skal indkvarteringsoperatøren sikre, at parterne ikke indkvarteres på samme værelse. Flytning til andet center for en eller begge parter skal ske hurtigst muligt herefter og efter den procedure, som beskrives i det følgende.

Indkvarteringsoperatøren skal hurtigst muligt, efter det er konstateret, at der på centeret opholder sig en mindreårig under 15 år, som har indgået ægteskab eller er samlevende, orientere Udlændingestyrelsens Booking og Forsørgelseskontor om parret. Det skal af orienteringen fremgå, om parterne ønsker at være indkvarteret sammen. Orienteringen skal ske pr. mail til adresserne [...] og [...] og på den døgnbemandede hotline [telefonnummer]. Udlændingestyrelsen vil herefter på baggrund af en konkret vurdering tage stilling til, hvor parterne skal indkvarteres, indtil afgørelse om indkvartering eventuelt træffes af styrelsen.

Udlændingestyrelsens Booking registrerer den planlagte indkvartering i IBS og orienterer samtidig pr. mail det/de centre, som har parterne indkvarteret. Indkvarteringsoperatøren orienterer herefter de pågældende om styrelsens beslutning og foranstalter en evt. flytning i overensstemmelse med registreringerne i IBS.

Når styrelsen har truffet afgørelse om parrets indkvartering, sendes afgørelsen til parret med kopi til indkvarteringsoperatøren.

Indkvarteringsoperatøren skal altid og i overensstemmelse med den skærpede underretningspligt, som følger af §§ 153 og 154 i serviceloven, underrette de sociale myndigheder om sagen.

Såfremt parret har været indkvarteret sammen på asylcenter, f.eks. fordi det indledningsvist ikke har været klart, at der var tale om en mindreårig under 15 år, skal indkvarteringsoperatøren anmelde forholdet til det lokale politi. De sociale myndigheder og Forsørgelseskontoret skal straks underrettes herom. Det samme gør sig gældende, hvis indkvarteringsoperatøren erfarer eller har mistanke om, at der efter ankomsten til Danmark har været seksuelt samvær mellem et adskilt par, hvor den ene part er under 15 år.

Besøg af/hos fællesbørn

For så vidt angår par med fællesbørn, gælder samme principper for besøg som beskrevet under punkt 2.1.2.

For mindreårige under 15 år, som i forbindelse med besøg af eller hos fællesbørn tillige besøger/får besøg af en ægtefælle eller samlever gælder, at besøget skal foregå i dagtimerne og inden for de normale rammer for besøg på indkvarteringsstedet. Af hensyn til formålet med adskillelsen, herunder navnlig hensynet til at den mindreårige under 15 år ikke må have et ulovligt seksuelt forhold, bør samværet været begrænset til fællesarealer på centeret eller alternativt ske under opsyn af personale. Der bør ikke gives mulighed for, at parterne kan være alene sammen eller uden opsyn.

Der ydes ikke økonomisk støtte til besøg mellem adskilte ægtefæller eller samlever, hvor den ene part er under 15 år.

3. Adgang til indkvartering sammen med ægtefælle/samlever efter det fyldte 18. år

Asylansøgere m.fl., som er indkvarteret adskilt fra en ægtefælle eller samlever, kan indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever, når begge parter er fyldt 18 år. En asylansøger, som fylder 18 år under opholdet på et asylcenter, og som ønsker at blive indkvarteret sammen med sin voksne ægtefælle eller samlever, skal rette henvendelse til personalet på sit indkvarteringssted.

Indkvarteringsoperatøren skal orientere Bookingen og Forsørgelseskontoret i Udlændingestyrelsen om asylansøgere, som efter det fyldte 18. år ønsker at blive indkvarteret med en myndig ægtefælle eller samlever, som også er indkvarteret på et asylcenter.

Hvis en asylansøger over 18 år har en herboende ægtefælle eller samlever, som den pågældende ønsker at blive privat indkvarteret hos, henvises til Udlændingestyrelsens retningslinjer for privat indkvartering.

4. Opdatering i Indkvarterings- og ydelsesberegningssystemet (IBS)

Det har betydning for udbetalingen af ydelser, om asylansøgere registreres i IBS som enlige eller samlevende. Idet mindreårige som udgangspunkt ikke indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever og derfor ikke kan siges at have fælles husstand med denne, skal parterne registreres som enlige i ydelsesmæssig forstand.

Det er dog væsentligt, at det fremgår af registreringerne i IBS, at parterne er relateret til hinanden, således at der kan tages højde for dette i forbindelse med Udlændingestyrelsens daglige administration af indkvarteringsområdet.

Mindreårige med ægtefæller eller samlevere registreres derfor i IBS med en såkaldt bookingrelation til ægtefællen/samleveren, og det noteres i stambemærkningsfeltet for begge parter, at de er gift/har etableret et samliv. Det er Udlændingestyrelsens Booking, der foretager registreringen.”

Ved mail af 1. juli 2016 kl. 15.37 sendte Lene Linnea Vejrum retningslinjerne til operatørerne.

8.7.1.3. Departementets overvejelser om genoptagelsessagerne

I forbindelse med genoptagelsesprocessen blev også de enkelte sager drøftet i departementet. Således fremgår følgende af en mail, som Anna-Sophie Saugmann-Jensen den 1. juli 2016 kl. 11.17 sendte til Jesper Gori:

”...

Jeg har haft en drøftelse med Lykke om barnebrudesagen. Jeg forstår, at det altovervejende kriterium nu, efter snakken med JM, lægges til grund som værende, om parret ville kunne have fået kongebrev.

Vi har derfor med UP i SIM’s vejledning drøftet eksemplerne, og på den baggrund indført en umiddelbar vurdering i vedhæftede skema (jeg printer det til dig til drøftelsen med DC). Vi havde en kort drøftelse af et af eksemplerne i SIM’s vejledning:

Efter praksis kan kommunen normalt dispensere fra alderskravet, hvis én eller flere af følgende betingelser er opfyldt, medmindre der foreligger særlige omstændigheder (se nedenfor):

- Den ene part er fyldt 18 år, og den anden part er fyldt 15 år, og parret har eller venter et barn sammen. Det er uden betydning, om manden er biologisk forælder til barnet. Det afgørende er, at mandens faderskab til barnet er fastslået.

[...]

Hvis der foreligger særlige omstændigheder, f.eks. at en part er umoden og derfor ikke forstår betydningen af at indgå ægteskabet, bør kommunen - af hensyn til den mindreårige part - afslå at give dispensation, selvom betingelserne ovenfor for at dispensere er opfyldt.

Hvis en part er tvunget eller presset til at indgå ægteskabet, tilsiger beskyttelsen af den mindreårige og hensynet til den mindreåriges bedste, at kommunen altid skal afslå at give dispensation. Tvangsægteskaber m.v. er nærmere beskrevet i kapitel 6.

Det blev lagt til grund, at det bl.a. må være tungtvejende, at forældrene som UP skal give samtykke –og at myndighederne nu er i forældrenes sted –og har et vist skøn i vurderingen af bl.a. barnets interesse (herunder tvang, modenhed mv.). Vi kan evt. lige vende dette?”

Mailen var vedhæftet et skema, der indeholdt Udlændingeafdelingens ”umiddelbare vurdering” i sagerne:

Par	Alder	Alders-forskel	Børn	Gravid	Andet	Indkvarte-ring	Udlændingeafd. umiddelbar vurdering
1	17 og 20	3	Ja	Der fore-ligger ikke oplysning-er herom i sagen.	Alvorligt traume, depression, angst, selvmordstanker. Sociale foranstaltninger iværksat. Sagen er klar til afgørelse.	Ej adskilt	Skal indkvarte-res <i>sammen</i> . Det indgår i vurde-ring, at parterne formentlig ville kunne få konge-brev, idet bl.a. den mindreårige er over 17, den ældste er over 18, parret har børn, og der ikke er oplysninger om tvang.

2	Begge 17	0	Ingen	Ja (termin septem- ber)	Kvinden har gra- viditetsrelaterede helbredsproble- mer samt mulig- vis en benprotese. Der er endnu ikke truffet aldersaf- gørelse vedrøren- de parret. Det er på nuværende tidspunkt ikke relevant at parts- høre de pågæld- ende, idet der ikke er mulighed for, at de kan bo på værelse sammen.	Adskilt (bor på samme UMI-center, men på forskellige værelser)	Kan indkvarte- res <i>adskilt</i> . Det indgår i vurde- ring, at parterne ikke ville kunne få kongebrev, idet ingen af parterne er over 18.
3	16 og 18	2	Ingen	Der fore- ligger ikke oplysning- er herom i sagen.	Afventer afholdel- se af samtale 5/7.	Adskilt	Kan indkvarte- res <i>adskilt</i> . Det indgår i vurde- ring, at parterne formentlig ikke ville kunne få kongebrev, idet bl.a. den yngste er 16 år og der ikke er nogen børn/graviditet.
4	16 og 24	8	Ja	Der fore- ligger ikke oplysning- er herom i sagen.	Sårbar familie. Traumatiseret familie. Sociale foranstaltninger iværksat. K bedt om adskillelse. Vil ikke blive partshørt.	Adskilt. (Ad- skillelsen er i overens- stemmelse med K's ønske.)	Kan indkvarte- res <i>adskilt</i> – den mindreårige ønsker at være indkvarteret <i>adskilt</i> .

5	16 og 26	10	Nej	Der foreligger ikke oplysninger herom i sagen.	Partshøringsfrist udløber 1/7/16.	Adskilt	Kan indkvarteres <i>adskilt</i> . Det indgår i vurdering, at parterne formentlig ikke ville kunne få kongebrev, idet bl.a. den mindreårige er 16 og der ikke er børn/graviditet.
6	15 og 29	14	Nej	Der foreligger ikke oplysninger herom i sagen.	Kvinden har angiveligt forsøgt at begå selvmord. Partshøringsfrist udløber 1/7/16.	Adskilt	Kan indkvarteres <i>adskilt</i> . Det indgår i vurdering, at parterne formentlig ikke ville kunne få kongebrev, idet den mindreårige er 15 år og der ikke er børn/graviditet.
7	16 og 25	9	Nej	Der foreligger ikke oplysninger herom i sagen.	Afventer samtale d. 6/7/16.	Adskilt	Kan indkvarteres <i>adskilt</i> . Det indgår i vurdering, at parterne formentlig ikke ville kunne få kongebrev, idet den mindreårige er 16 år og der ikke er børn/graviditet.
8	17 og 23	6	Nej	Der foreligger ikke oplysninger herom i sagen.	Partshøringsfrist forlænget til 22/7/16 e.a.m. personlig repræsentant.	Adskilt (Kvinden har under sagen oplyst, at hun ønsker at blive skilt fra sin mand)	Kan indkvarteres <i>adskilt</i> – kvinden ønsker at blive skilt fra sin mand; den mindreårige er 17; ingen børn/graviditet.

9	16 og 33	17	Ja	Der foreligger ikke oplysninger herom i sagen.	Sociale foranstaltninger iværksat. Partshøringsfrist udløber 1/7/16.	Adskilt	Kan indkvarteres <i>adskilt</i> . Det indgår i vurdering, at parterne formentlig ikke ville kunne få kongebrev, idet den mindreårige er 16 år, ægtefællen er 33, og der ikke er børn/graviditet.
10	17 og 27 (K bliver 18 år den 27. nov. 16)	10	Nej	Ja (termin juli)	Afventer samtale d. 7/7/16.	Adskilt	Skal indkvarteres <i>sammen</i> . Det indgår i vurderingen, at der formentlig kunne gives kongebrev, idet bl.a. kvinden er 17 og gravid.
11	17 og 21	4	Ja	Ja (termin september)	Afventer samtale d. 11/7/16.	Adskilt	Skal indkvarteres <i>sammen</i> . Det indgår i vurderingen, at der formentlig kunne gives kongebrev, idet bl.a. kvinden er 17 og gravid.
12	17 og 29	12	Nej	Ja (termin januar 2017)	Alvorlig sygdom hos manden. Afventer samtale d. 1/7/16.	Adskilt	Det er <i>tvivlsomt</i> , om parret kan indkvarteres adskilt. Det taler imod, at kvinden er 17 og gravid. Det taler for, at der er en væsentlig aldersforskel og at der er særlige forhold (sygdom). Smh. nr. 14.

13	17 og 26	9	Nej	Ja (termin august)	Klaget til Ombudsmanden. Afventer samtale d. 8/7/16.	Adskilt	Skal indkvarteres <i>sammen</i> . Det indgår i vurderingen, at der formentlig kunne gives kongebrev, idet bl.a. kvinden er 17 og gravid.
14	17 og 30	13	Ja	Der foreligger ikke oplysninger herom i sagen.	Afventer samtale d. 4/7/16.	Adskilt	Skal indkvarteres <i>sammen</i> . Det indgår i vurderingen, at der formentlig kunne gives kongebrev, idet bl.a. kvinden er 17 og der er børn.
15	16 og 27	11	Nej	Ja (termin ukendt)	Oplysning om tvang. Vil ikke blive partshørt.	Adskilt. (Adskillelsen er i overensstemmelse med K's ønske.)	Skal indkvarteres <i>adskilt</i> – adskillelsen er sket iom. K's ønske.
16	16 og 18	2	Nej	Der foreligger ikke oplysninger herom i sagen.	Partshøringsfrist udløber 11/7/16.	Adskilt	Kan indkvarteres <i>adskilt</i> . Det indgår i vurderingen, at der formentlig ikke kunne gives kongebrev, bl.a. fordi den mindreårige er 16 og der ikke er børn/graviditet.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret¹¹¹, at hendes mail af 1. juli 2016 kl. 11.17 refererede til et af de tilfælde, hvor hun havde hørt, at der var sket en ændring i den rådgivning, de havde fået fra Justitsministeriet. Som hun husker det, kom denne rådgivning først, efter at Udlændingestyrelsen havde meddelt, at styrelsen var klar til at træffe afgørelser, og hvor departe-

¹¹¹ Afhøringsekstrakten, side 558.

mentet derfor skulle udarbejde nogle retningslinjer til brug herfor. Det var også først på dette tidspunkt, at hun selv fik at vide, at de skulle lave hypotetiske kongebrevsvurderinger, og hun var involveret heri. De havde et oversigtskema, hvor deres umiddelbare vurdering var anført. De anførte vurderinger var foretaget hurtigt en formiddag på vej op til departementschefen. Oversigten var ikke til brug for Udlændingestyrelsen, men til intern brug med henblik på at skabe sig et overblik over, hvor mange par der formentlig ville blive indkvarteret sammen som følge af denne vurdering. Adspurgt, hvilke retlige overvejelser der lå bag den hypotetiske kongebrevsvurdering, har hun forklaret, at det formentlig var EMRK artikel 14 og artikel 8. Drøftelserne om, hvorvidt kongebrevsvejledningen skulle anvendes direkte eller med visse ændringer, fortsatte langt ind i efteråret. Det blev også indsat i retningslinjerne, at der skulle foretages en egentlig hypotetisk kongebrevsvurdering. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets vurdering var, at der i vidt omfang var tale om overlappende hensyn, men ministeriet mente ikke, at kongebrevsvejledningen skulle anvendes direkte. Hun tror, det endte med, at spørgsmålet om den hypotetiske kongebrevsvurdering udgik af vejledningen, blandt andet på baggrund af drøftelserne, men også fordi man på daværende tidspunkt var ved at afskaffe kongebrevsordningen. Det var en del af diskussionen, om den hypotetiske kongebrevsvurdering var nødvendig ud fra en diskriminationsbetragtning, eller om der skulle foretages en artikel 8-vurdering, da man i almindelighed ville komme frem til samme resultat, eftersom hensynene i vidt omfang var overlappende.

8.7.1.4. Møde mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen

Ministeren modtog den 1. juli 2016 sålydende orientering om sagen:

"Orientering vedrørende status i sagen om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre ("barnebrude")

I. Baggrund

Udlændingestyrelsen genoptog som bekendt for nylig alle de afgjorte sager vedrørende mindreårige ægtefæller eller samlevende, hvor det fortsat er relevant at træffe afgørelse om indkvarteringen i asylsystemet. Det skete med henblik på at foretage partshøring og på den baggrund træffe fornyet afgørelse i sagerne.

Udlændingestyrelsen skal træffe afgørelse i sagerne i takt med, at sagerne bliver klar til afgørelse, og Udlændingestyrelsen har nu meddelt, at styrelsen er klar til at træffe afgørelse i de første sager og afventer departementets tilbagemelding vedrørende nogle generelle spørgsmål om rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser.

Departementet er ved at udarbejde en vejledning (et notat) om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser, hvor disse spørgsmål i videst muligt omfang vil blive besvaret. Der er dog behov for allerede på nuværende tidspunkt at give en tilbagemelding til Udlændingestyrelsen i forhold til nogle centrale spørgsmål om de generelle retlige rammer, således at styrelsen hurtigst muligt kan træffe afgørelse i de sager, der er klar til afgørelse.

Udlændingeafdelingen vil på et møde den 1. juli 2016 med Udlændingestyrelsen videregive sådanne generelle retningslinjer til brug for styrelsens forestående afgørelser i de konkrete indkvarteringssager. Der er tale om i alt 16 tilbageværende sager/par. I de øvrige sager er parterne enten visiteret til en kommune, eller sagerne er på en anden måde løst eller bortfaldet.

Der er nedenfor redegjort overordnet for disse retningslinjer.

Dette vil blive fulgt op af departementets udstedelse af en vejledning (notat) om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sommeren 2016.

II. Generelle og overordnede retningslinjer for indkvarteringen

Vurderingen af, om der skal ske separat eller fælles indkvartering af et par, hvor den ene er mindreårig, tager afsæt i ministerens indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 samt Danmarks internationale forpligtelser (og dansk ret i øvrigt).

Det er udgangspunktet, at der skal ske separat indkvartering på asylcentre af mindreårige ægtefæller og samlevende.

Der skal dog gøres undtagelse til dette udgangspunkt i de tilfælde, hvor Danmarks internationale forpligtelser konkret tilsiger dette. Det er herved navnlig FN's Børnekonvention og EMRK artikel 8 om retten til respekt for bl.a. familielivet, som er relevante.

Udlændingestyrelsen skal i alle tilfælde foretage en konkret vurdering af, om parterne skal indkvarteres hver for sig, eller om de som følge af Danmarks internationale forpligtelser skal indkvarteres sammen.

En række forhold kan indgå i den vurdering. Følgende momenter vil i den forbindelse være særligt tungtvejende:

- parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er,
- om parret har børn sammen eller venter barn,
- om der foreligger et element af tvang, og
- om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde sygdom.

Det kan i forlængelse heraf som *et eksempel* oplyses, at der efter Udlændingeafdelingens vurdering normalt vil skulle gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering i de tilfælde, hvor den mindreårige er tæt på myndighedsalderen, aldersforskellen ikke er væsentlig, og hvor parret har børn eller venter barn. Det gælder dog ikke, hvor der foreligger særlige omstændigheder, f.eks. oplysninger om tvang.

Omvendt vil der normalt ikke skulle gøres undtagelse i de tilfælde, hvor den mindreårige er meget ung (f.eks. 15 eller 16 år), aldersforskellen er væsentlig (f.eks. 6 år), *uanset* at kvinden er gravid eller parret har et mindreårigt barn (det indgår herved som en forudsætning, at indkvarteringen i asylsystemet er af relativt kort varighed, at parret har mulighed for at besøge hinanden i den periode, som adskillelsen varer, og at parret ikke kan få dispensation fra kommunen til at indgå ægteskab – såkaldt kongebrev). Der skal dog gøres undtagelse, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. at forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg for barnet vil være afhængig af, at forældrene bor sammen med barnet.

Det er – på baggrund af de oplysninger, som Udlændingeafdelingen er bekendt med vedrørende de aktuelle sager i Udlændingestyrelsen – den

umiddelbare vurdering, at dette vil føre til, at et mindre antal af de par, der pt. er adskilt, vil skulle indkvarteres sammen.”

Det fremgår af ministeriets sagsbehandlingssystem (F2), at notatet blev godkendt den 1. juli 2016 af Jesper Gori og Lykke Sørensen. Notatet blev herefter godkendt af Jonas From Soelberg den 3. juli 2016 samt af Louise Nielsen, der var ministersekretær for Inger Støjberg, (på trin 4) den 4. juli 2016. Den 4. juli 2016 trak Anna-Sophia Saugmann-Jensen godkendelsen tilbage, men genoptog kort herefter godkendelsesforløbet, hvorefter Louise Nielsen den 8. juli 2016 godkendte notatet (på trin 5). Ifølge F2 var trin 5 Inger Støjberg.

Samme dag – den 1. juli 2016 – blev der afholdt et møde mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen.

Der foreligger – i en mail af 6. juli 2016 kl. 16.02 – sålydende referat fra mødet, der er udarbejdet af Adam Abdel Khalik og sendt i en mail den 1. juli 2016 kl. 19.24 og herefter redigeret af Lene Linnea Vejrum den 6. juli 2016:

”Til stede var:

- Afdelingschef Lykke Sørensen (UIBM)
- Kontorchef Jesper Gori (UIBM)
- Fuldmægtig Anna-Sophie Saugmann (UIBM)
- Direktør Tanje Franck (US)
- Vicedirektør Lene Vejrum (US)
- Kontorchef Ditte Dankert (US)
- Chefkonsulent Jens Vikner (US)
- Specialkonsulent Adam Khalik (US)

Rammen for mødet var, hvorledes US skal forholde sig til de endelige afgørelser i barnebrudssagerne. Samtalen drejede sig derimod ikke om den indledende adskillelse, som ifølge UIBM skal fortsætte som hidtil.

UIBM indledte med følgende eksempel: Hvis man har en kvinde på 16 og en mand på 22 med et barn, vil de pågældende som udgangspunkt skulle adskilles.

Der kan gøres undtagelse til udgangspunktet i situationer, hvor familien er traumatiseret eller vil "falde fra hinanden", hvis der sker adskillelse.

Herefter blev det oplyst, at det af vejledning nr. 9246 af 18. marts 2016 fremgår, i hvilke tilfælde, der kan meddeles et par kongebrev. I de tilfælde, hvor et dansk par ville blive meddelt et kongebrev, vil et asylansøgerpar med tilsvarende forhold skulle indkvarteres sammen.

Det indebærer, at en kvinde på 17 år, som venter sig eller har børn, ikke vil skulle adskilles, medmindre der er tale om tvang, eller pigen er umoden. Man kan også skele til, om en gennemsnitlig forældremyndighedsindehaver ville samtykke til ægteskabet.

17-årige er generelt mere modne end 15 og 16 årige. Derfor er der en forskel på, om kvinden er 17 år eller under 17 år.

Det vil sjældent skulle tillades, at en 15-årig vil skulle indkvarteres sammen med sin ægtefælle.

Det vil ofte skulle tillades, at en 17-årig vil skulle indkvarteres sammen med sin ægtefælle, navnlig hvis der er børn eller kvinden er gravid.

For 16-årige vil der være tale om et skøn, hvor der i videst muligt omfang skal tages hensyn til ministerens ønsker om at give pigen en tænkepause men også særlige forhold i sagerne.

Det har ikke *afgørende* betydning, om man har boet sammen.

Har man flere børn sammen, taler det for, at der skal ske samlet indkvartering.

Varigheden af indgrebet har en betydning. Jo længere tid adskillelsen varer, des mere taler det for, at der skal ske fælles indkvartering, hvis de holder fast i, at de ønsker at være sammen.

Jo nærmere man kommer det tidspunkt, hvor de pågældende skal udsendes, jo mere taler det for, at der skal ske samlet indkvartering.

Ovenstående skal i alle tilfælde administreres i.o.m. Danmarks internationale forpligtelser, herunder børnekonventionen. Det er således vigtigt, at parrene har mulighed for at besøge hinanden under adskillelsen, hvis de har et ønske herom.

UIBM beder om, at vi 1 gang ugentligt eller 1 gang hver 2. uge orienterer Lykke Sørensen om udfaldet i sagerne.”

Der foreligger også en mail, som Jesper Gori sendte til Ditte Kruse Dankert den 4. juli 2016 kl. 11.46, hvori han som opfølgning på mødet kom med en ”generaliseret sammenfatning af den vurdering, som skal foretages i sager om indkvartering af par i asylsystemet i tilfælde, hvor den ene er mindreårig”. Det fremgår af denne mail bl.a.:

”Vurderingen af, om der skal ske separat eller fælles indkvartering af et par, hvor den ene er mindreårig, tager afsæt i ministerens indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 samt Danmarks internationale forpligtelser og dansk ret i øvrigt.

Det er udgangspunktet, at der skal ske separat indkvartering på asylcentre af mindreårige ægtefæller og samlevende.

Der skal dog gøres undtagelse til dette udgangspunkt i de tilfælde, hvor Danmarks internationale forpligtelser konkret tilsiger dette. Det er herved navnlig FN’s Børnekonvention og EMRK artikel 8 om retten til respekt for bl.a. familielivet, som er relevante.

Udlændingestyrelsen skal i alle tilfælde foretage en konkret vurdering af, om parterne skal indkvarteres hver for sig, eller om de som følge af Danmarks internationale forpligtelser skal indkvarteres sammen.

En række forhold kan indgå i den vurdering. Følgende momenter vil i den forbindelse være særligt tungtvejende:

- Parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er
- Om parret har børn sammen eller venter barn
- Om der foreligger et element af tvang

- Om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom”

Jesper Gori har herom forklaret¹¹², at de opregnede elementer havde været drøftet tidligere. Han opfatter det anførte i mailen som en sammenfatning af det, der blev udmeldt til Udlændingestyrelsen under mødet den 8. marts 2016, ligesom tilsvarende blev tilkendegivet over for Folketingets Ombudsmand den 4. maj 2016. Som han husker det, indgik lignende betragtninger også i beredskaberne til samrådet den 15. marts 2016.

Adam Abdel Khalik har herom forklaret¹¹³, at han havde en samtale med Tanja Franck den 1. juli 2016 i forlængelse af mødet. Den samtale kommer han aldrig til at glemme. Lige efter, at embedsmændene fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet var gået, sagde han til hende, at det var utroligt at høre så dygtige jurister forsvare en klart ulovlig ordning. Til det svarede hun: ”Det der, det vil jeg slet ikke høre. Det må du ikke sige.” Han svarede, at det var det, han mente. Der skete ikke mere. Han prøvede at lægge op til en drøftelse, men det var der ikke mulighed for. Han sendte ikke sin mail af 1. juli 2016 kl. 19.24 med referatet til ministeriet, men han tror, at Tanja Franck fik den. Ministeriet lavede også et referat den 11. [rettelig 4.] juli 2016. Baggrunden for, at han mente, at der skulle være dokumentation for, hvad de havde talt om på mødet, var, at det er dette notat, afgørelserne er truffet ud fra frem til den 12. december 2016, hvor der kom en vejledning. Det er derfor et ret centralt dokument. De var i forbindelse med udkastet til vejledningen meget opmærksomme på at anføre, på hvilke punkter vejledningen adskilte sig fra det, der blev oplyst på dette møde. Adspurgt, om det i en sådan situation ikke ville være nærliggende at afstemme med ”afsenderen”, forklarede han, at han alene har afstemt referatet med medarbejdere i Udlændingestyrelsen, og Jesper Gori sendte den 11. juli 2016 ministeriets referat af mødet. Det anførte om, at samtalen ikke drejede sig om den indledende adskillelse, tror han ikke blev udfordret. Det var en rammesætning. Når ministeriet sagde, at det var det, de fik på dette tidspunkt, var det sådan. Han husker ikke, hvem der sagde det. Det var hans opfattelse, at kongebrevseksemplet fyldte utilfredsstillende meget på mødet. Det fyldte næsten hele mødet, og for ham var det kun en lille flig af problemstillingen. Der er også mange andre situationer, hvor man

112 Afhøringsekstrakten, side 292.

113 Afhøringsekstrakten, side 325 ff.

gerne må bo sammen ude i samfundet, også hvor man ikke er gift. Kongebrevstankegangen var ikke ny. Det indgik i en samrådstale fra medio marts 2016. Han husker ikke baggrunden for, at det blev anført, at et forudgående samliv ikke havde afgørende betydning. Foreholdt Jesper Goris mail af 4. juli 2016 kl. 11.46 til blandt andre Ditte Kruse Dankert med en sammenfatning af den vurdering, der skulle foretages, har han forklaret, at han ikke ved, hvorfor kongebrevseksemplet ikke var nævnt. Det eneste, han tænkte, da han så denne mail, var, at den var meget kortfattet.

Tanja Franck har herom forklaret¹¹⁴, at det ville undre hende, hvis hun over for Adam Abdel Khalik skulle have givet udtryk for, at man ikke måtte lufte sin bekymring for noget. Måske var det Adam Abdel Khaliks kritik af alle de andre jurister, hun reagerede på.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret¹¹⁵, at hun ikke kan huske at have hørt om en samtale om lovligheden af adskillelserne, som Adam Abdel Khalik og Tanja Franck skulle have haft i udkanten af et møde med departementet den 1. juli 2016.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret¹¹⁶, at hun ikke husker, om ordningens lovlighed blev drøftet under det møde, der blev afholdt den 1. juli 2016. Foreholdt Adam Abdel Khaliks forklaring om, at han i kanten af mødet til Tanja Franck sagde, at "det var utroligt at høre så dygtige jurister forsvare en klart ulovlig ordning", har hun forklaret, at hun ikke husker dette. Som hun husker det, blev mødet holdt på Tanja Francks kontor. Hun kan ikke afvise, at han har udtalt sig således.

8.7.1.5. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet informeres om status på genoptagelsessagerne

Det fremgår af sagens oplysninger, at Udlændingestyrelsen løbende orienterede ministeriet om de afgørelser, der blev truffet i indkvarteringssagerne. Som et eksempel herpå foreligger sålydende mail af 8. juli 2016 kl. 16.45 til Lykke Sørensen:

114 Afhøringsekstrakten, side 364.

115 Afhøringsekstrakten, side 432.

116 Afhøringsekstrakten, side 458.

”Udlændingestyrelsen kan til orientering oplyse, at styrelsen i indeværende uge har truffet afgørelse i 8 sager om indkvartering af mindreårige, der er gift eller samlevende med voksne.

I én sag har parret fået tilladelse til fortsat at være indkvarteret sammen. I tre sager er der meddelt tilladelse til, at parrene på ny kan indkvarteres sammen.

I fire sager er det besluttet, at parrene fortsat skal være indkvarteret på hver sit asylcenter.”

Adam Abdel Khalik har herom forklaret¹¹⁷, at mailen den 8. juli 2016 er sendt som led i den statusopdatering, Lykke Sørensen anmodede om på mødet den 1. juli 2016. Ministeriet var interesseret i, hvad der skete i sagerne, og hvad styrelsens snit var. Den sag, der var omtalt, hvor parret fik lov til at blive sammen, var en af de fem sager, der tidligere havde været forelagt for departementet. Det var hans billede, at der ikke var indikationer på tvang i alle de sager, hvor det blev besluttet, at parrene fortsat skulle være adskilt. Der var måske et par sager, hvor der var indikation på tvang. Han fik ikke en anmodning om, at ministeriet ville se de konkrete sager på dette tidspunkt, men han husker, at ministeriet gav udtryk for, at det så fornuftigt ud. De fik behandlet og lukket alle sagerne ret hurtigt.

8.7.1.6. Øvrige oplysninger om sagernes genoptagelse

Ronya Habo har forklaret¹¹⁸, at hun var en del af den projektgruppe, der blev nedsat i forbindelse med, at det blev besluttet at genoptage sagerne. De øvrige i projektgruppen var Hannah Sværke og Camilla Bloch-Egandal. Adam Abdel Khalik blev også en del af gruppen, da han blev ansat. I genoptagelsessagerne var det Adam Abdel Khalik, der fungerede som teamkoordinator, selvom han ikke formelt var udnævnt, og hun mener, at han refererede direkte til Ditte Kruse Dankert. Hun mener ikke, at de refererede til Kristina Rosado i disse sager, efter at gruppen blev etableret. Før Adam Abdel Khalik tiltrådte, var gruppen i gang med at udarbejde skabeloner til genoptagelsessagerne, at få videosystemerne til at fungere og at få lagt en plan for processen med genoptagelse. Asylparrene skulle indkaldes til samtaler, der skulle bookes tolke, og

117 Afhøringssekstrakten, side 328.

118 Afhøringssekstrakten, side 301-302.

de, der var under 18 år, skulle have partsrepræsentanter osv. Det var en lidt større proces, og der var en del forberedelser. De gik først i gang med samtalerne, efter at Adam Abdel Khalik var tiltrådt, for det var ham, der afholdt de første samtaler. Forud for den 1. juni 2016 var der således alene forberedelser, ligesom de dannede sig et overblik over de sager, der skulle genoptages. Det viste sig at være samtlige sager, hvor parrene var blevet adskilt og fortsat var i asylcentersystemet. De afholdt samtaler med hver person for sig. De havde lister med spørgsmål, som de stillede til de pågældende, og der blev udarbejdet referater fra møderne. Herefter foretog de en konkret og individuel vurdering, som blev forelagt for Ditte Kruse Dankert, hvorefter der blev truffet afgørelse. Der indgik mange kriterier i den konkrete og individuelle vurdering, de foretog, herunder om der var børn, ligesom aldersforskellen var vigtig. De lagde desuden vægt på, om de pågældende havde traumer, samt om de pågældende havde mange sociale sager, f.eks. iværksættelse af psykologhjælp. Hun kan ikke konkret sige, hvilken betydning de sociale sager blev tillagt. F.eks. fyldte det meget i forhold til de fem par, styrelsen forelagde for departementet. Disse sager var så tunge, at man lagde vægt på denne del. Disse sager var tunge, da der f.eks. var en familie, hvor moderen var blevet voldtaget i hjemlandet, og hvor parret havde mistet deres ene barn, efter at faderen og barnet var blevet kidnappet. Der var store traumer, og moderen var gravid, og det var derfor bekymrende, hvis moderen efter en adskillelse skulle stå alene med barnet. Det var også et kriterium, om forholdet var frivilligt. Parrene blev spurgt ind til dette forhold og vejledt om, at de kunne henvende sig til myndighederne, hvis der var tale om tvang. De fortalte desuden parrene, at det var ulovligt, hvis der var tale om tvang. Hun ved ikke, hvem der havde fastsat de kriterier, de anvendte. Det var et skema, de udarbejdede, og det blev godkendt. Det var ikke de tre i gruppen, der fastsatte kriterierne. Hun vil tro, at Adam Abdel Khalik var involveret i dette arbejde, og at kriterierne var godkendt af ledelsen. De oplyste ikke parrene om, hvilke kriterier der blev lagt vægt på. Parrene fik at vide, at "de her" spørgsmål ville blive stillet, og at det ikke havde noget at gøre med deres asylsag. På baggrund af de svar, parrene kom med, foretog styrelsen en vurdering. De kriterier, de anførte i partshøringsbrevene, var dem, de spurgte ind til under samtalerne. De spurgte direkte ind til, om ægteskabet var frivilligt, og løbende under samtalen spurgte de blandt andet om, hvordan parrene mødte hinanden osv. I de sager, hvor de på baggrund af svarene formodede, at der var "et eller andet", spurgte de videre ind til det. De spurgte også ind til, hvordan parrets relation aktuelt var. Hun ved ikke, om spørgsmålene var godkendt af Ditte Kruse Dankert, men hun formodede, at de var godkendt

af ledelsen. Hun tror ikke, at ministeriet var orienteret om spørgeskemaet. Så vidt hun ved, var der ikke konkrete aftaler om, hvordan departementet skulle orienteres. Hun ved heller ikke, om der var en anmodning herom fra departementet. Parrene¹¹⁹ forblev adskilt under sagsbehandlingen. Hun husker ikke, at de drøftede dette spørgsmål, og hun ved ikke, på hvilket grundlag det skete. Hun har ikke på noget tidspunkt selv overvejet eller deltaget i drøftelser om, hvorvidt der var hjemmel til dette. Det var Ditte Kruse Dankert, der skrev under på afgørelserne, og det mener hun også, at Adam Abdel Khalik har gjort. Det var ikke meningen, at hun skulle skrive under, men der var en dag, hvor der ikke var andre på kontoret, og derfor blev det godkendt, at hun skrev under. Sagerne blev forelagt helt op til Tanja Franck, inden der blev truffet afgørelse. Tanja Franck var derfor involveret i alle sagerne. Hun ved ikke, om de blev nævnt i departementet. Forelæggelsen foregik sådan, at når de havde haft samtalerne og udarbejdet et referat, gik Adam Abdel Khalik videre og forelagde for Ditte Kruse Dankert og videre opad. Hun ved ikke, om det var på baggrund af en mundtlig eller en skriftlig indstilling.

Adam Abdel Khalik har om forløbet med genoptagelsessagerne forklaret¹²⁰ bl.a., at han ikke selv har siddet med sagsoprettelse. Sagsgangen på sundhedsområdet var meget klassisk. Der kom en ansøgning, og så oprettede sagsbehandleren en sag og traf en afgørelse. Systemet er grundlæggende bygget sådan op, at der er to forskellige sagstyper. Der er noget, der hedder en administrativ sag, og noget, der hedder faglige sager. Administrative sager bruger man til generelle sager, og de er ikke knyttet op på bestemte personer. På disse sager kan man lægge alt muligt ind. De faglige sager er knyttet til konkrete personer. En sådan sag er knyttet til den pågældendes person-ID. Det er tilfældet med alle de faglige sager vedrørende den pågældende. Når man taster person-ID'et ind, dukker alle sagerne vedrørende den pågældende op. En sag vedrørende den enkelte asylansøger er en faglig sag. De administrative sager er kendetegnet ved, at det er generelle sager om f.eks. ansøgninger om aktindsigt, notater mv. Alt vedrørende den enkelte asylansøger burde efter hans opfattelse ligge på en faglig sag. Når man slår et person-ID op, har man adgang til alle de sager og alle de akter, Udlændingestyrelsen har om den pågældende, både fra eget kontor og andre kontorer. Man kan også se alle de sager, andre udlændingemyndigheder har, men man kan ikke gå ind i disse sager. Hvis

119 Afhøringssekstrakten, side 305.

120 Afhøringssekstrakten, side 312-313.

den pågældende f.eks. har været på hospitalet, er der – med undtagelse af akut sundhedsbehandling – en sag på det. Hvis den pågældende har fået en social foranstaltning, vil der også være en sag på det. Det samme vil gælde, hvis centeret har indberettet den pågældende for bekymrende adfærd. De, der sad med opgaven at flytte rundt på folk, var "Bookingen", som lå under et andet kontor: Kontoret for Økonomi og Indkvartering. De journaliserede ingenting, og det var hans opfattelse, at de burde gøre det, men det var ikke noget, han kom igennem med. Deres indvending var, at der var 15.000 indkvarterede, og at det ikke kunne lade sig gøre. Han har i hvert fald sagt det til Ditte Kruse Dankert ved flere lejligheder, men det var ikke hende, der kunne gøre noget ved det. Det var irriterende ikke at kunne se, hvad der var sket. Så var man nødt til at søge i Bookingens mailbakke. Det mente han var uhensigtsmæssigt, og han foreslog flere gange, at materialet skulle journaliseres. Han blev ansat den 1. juni 2016, og den 2. eller 3. juni 2016 havde de et kontorarrangement. Ditte Kruse Dankert og han havde nogle meget uformelle drøftelser om sagen, og han sagde allerede der til hende, at ordningen efter hans opfattelse var klart ulovlig, og at alle parrene under alle omstændigheder skulle samles med det samme, da parrene, selvom ordningen havde været lovlig, nu havde været adskilt i fire måneder, uden at man havde gjort yderligere. Han kunne desuden se, at der den 2. juni 2016 var sendt en skriftlig partshøring til et af parrene, hvilket han også gjorde indvendinger imod, fordi han ikke mente, at man kunne partshøre udenlandske børn på skrift på dansk. Partshøring skulle ske mundtligt. Han vidste ikke som sådan, hvad der var sket i sagerne på dette tidspunkt, men han blev ret overrasket over, at parrene fortsat var adskilt, og at man ikke havde foretaget sig noget i dem. Det erfarede han under deres drøftelser. Den "ordning" han henviste til, da han sagde, at ordningen var klart ulovlig, var den samlede ordning. Det har han også efterfølgende skrevet til Ditte Kruse Dankert. Adspurgt, om han sagde til hende, hvad det var i ordningen, han mente var klart ulovligt, har han forklaret, at han ikke tror, at han var meget detaljeret på dette tidspunkt. Det var rammen ikke til. Han husker ikke, hvad han præcis sagde på hvilket tidspunkt, men han kan huske, hvad han har sagt over tid. På dette tidspunkt tror han ikke, at han henviste til forvaltningsretten eller menneskeretten i relation til, at ordningen var ulovlig. Han havde ikke noget med sagerne at gøre, og han tror ikke, at Ditte Kruse Dankert stillede opklarende spørgsmål, fordi det var en uformel drøftelse under et arrangement, hvor de gik og spillede høvdingebold. Han tror derfor ikke, at det var så dybdegående, ligesom han ikke tror, at han på dette tidspunkt kom med en nærmere begrundelse for, hvorfor han mente, at ordningen

var ulovlig. Han mente, at der var et problem med hjemmelsgrundlaget, men han husker ikke, om det var på dette tidspunkt, at han sagde det. Han kan ikke huske kronologien nærmere. Han kan alene sige, hvad han samlet har anført over tid. Ditte Kruse Dankert og han talte videre om det stort set hver dag i juni måned. Den 8. juni 2016 bad hun ham om at se på partshøringsbrevet. Adspurgt, om Ditte Kruse Dankert forud for dette tidspunkt havde fortalt ham om, hvad der var sket i sagerne, herunder om hun havde oplyst ham om det hjemmelsgrundlag, der var anvendt, har han forklaret, at det tror han, men han husker ikke, om det var på dette tidspunkt eller senere. Som han husker det, brugte styrelsen en analogi af udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Hans indtryk var, at sagerne havde ligget stille temmelig længe, og at styrelsen ikke rigtig vidste, hvad de skulle gøre ved dem. Det, han fik oplyst, var, at de beroede på principielle spørgsmål om et partshøringstema. Han ved ikke, hvem der havde de overvejelser, men han fik det indtryk, at de ikke kunne partshøre, fordi de ikke vidste, hvad rammen for afgørelserne var. Derfor var det svært at partshøre over eller rettelig sagsoplyse. Hvis der ikke er nogen oplysninger i sagen, er der ikke noget at partshøre over. Hans egen analyse var, at fordi man ikke havde fået retningslinjer fra ministeriet om, hvordan man skulle behandle sagerne, vidste man ikke, hvad man skulle gøre, ligesom man ikke vidste, hvad man skulle spørge parrene om. Partshøringstemaet afhænger af, hvad man skal lægge vægt på. I begyndelsen var det kun Ditte Kruse Dankert, han havde disse drøftelser med. Styrelsen¹²¹ havde den 28. april 2016 – inden han blev ansat – afgivet en udtalelse til ombudsmanden, hvoraf fremgik, at styrelsen ville behandle sagerne som afgørelsessager. Han tror ikke, at styrelsen på noget tidspunkt har taget stilling til, om der var tale om en egentlig forvaltningsretlig afgørelse, eller om partshøringen var noget ”ekstra”. Virkningen er dog den samme. Uanset om der er tale om en afgørelse, er det så indgribende, at der alligevel er pligt til at partshøre. Det var ikke noget, han indledningsvis drøftede i styrelsen, men han kan se, at han den 8. juni 2016 skrev, at de skulle samle alle parrene igen. Det var ikke hans opfattelse, at spørgsmålet om tvang spillede nogen rolle på daværende tidspunkt. Man må spørge den, der har lavet pressemeddelelsen, hvad formålet med praksisændringen var. Styrelsen har effektueret pressemeddelelsen. Hans egen opfattelse er, at der ikke er hjemmel til det, men hvis man forudsatte, at det var tilfældet, og der var et beskyttelsesværdigt familieliv, er det hans op-

121 Afhøringsekstrakten, side 315 ff.

fattelse, at der som absolut minimum skal være en indikation på tvang for at kunne adskille et par. I den forbindelse kan alder være et kriterie, men hvis det skal stå alene, skal pigen enten være meget ung, eller der skal være en betragtelig aldersforskel, f.eks. en mand i 50'erne og en pige på 16 år. Efter hans opfattelse har det en meget klar betydning, om der er tale om nyankomne par eller par, der allerede har været indkvarteret i asylsystemet i nogle måneder. Hvis parrene har opholdt sig i centersystemet i en periode, har man et godt kendskab til dem og et større grundlag for at vurdere, om der foreligger tvang eller ej. Han mener derimod ikke, at vurderingen om ledsagelse har betydning for vurderingen om adskillelse. Ledsagervurderingen har noget at gøre med, om man kan udsende parret sammen, og om man skal anses som uledsaget mindreårig. En uledsaget mindreårig skal have beskikket en personlig repræsentant. Man kan godt forestille sig en situation, hvor man er vurderet som ledsager, men ikke bor sammen. Ledsagervurderingen handler om noget andet. I hans optik er en oplysning om, at man kommer fra et land, hvor tvang forekommer ofte, ikke tilstrækkelig til at indikere tvang. Der skal foreligge noget mere konkret. Den 14. juni 2016, hvor han talte med en medarbejder hos ombudsmanden, havde der ikke været nogle ny-indrejste par, og det var derfor svært at beskrive praksis for sådanne par. De sager, der havde været, angik par, der havde opholdt sig i systemet i en længere periode. Det var ikke ham, der havde udarbejdet udkastet til retningslinjer. På baggrund af samtalen med ombudsmanden identificerede han, at der var et problem i det foreliggende udkast til retningslinjer, fordi det var anført, at det var operatøren, der skulle træffe den indledende beslutning om adskillelse. Den beslutning mente han, at styrelsen ikke kunne delegere til operatøren. Det var rettelig styrelsen, der skulle træffe beslutningen, og det førte til ideen om, at operatøren kunne ringe til styrelsen og få en resolution. Han sad ikke med de konkrete sager på dette tidspunkt, og han tror ikke, at han overvejede, om man på baggrund af erfaringerne med de par, styrelsen havde adskilt, kunne give nogle retningslinjer for de afgørelser, styrelsen ville træffe fremover. Han var ikke inde i overvejelserne om de retningslinjer, der forelå den 1. juli 2016. Han havde på tidspunktet for samtalen med ombudsmandens medarbejder ikke set retningslinjerne. Han ville dog vide, hvis der havde været ny-indrejste, for det var en sag, der fyldte meget på kontoret. Han ringede til ombudsmanden, fordi der var et spørgsmål, han ikke forstod. Det var medarbejderen fra ombudsmanden, der gjorde ham opmærksom på problematikken, hvorefter han fandt retningslinjerne frem og læste dem. Han læste det sådan, at det var indkvarteringsoperatørerne, der skulle træffe den første beslutning, og han

foreslog en rettelse, hvilket blev imødekommet. Det var det eneste, han var involveret i vedrørende disse retningslinjer. Til at begynde med kendte han ikke baggrunden for, at sagerne blev genoptaget. Det fandt han først ud af, da han læste udtalelsen af 28. april 2016 til ombudsmanden, hvoraf fremgik, at der skulle ske partshøring i sagerne. Han ved ikke, om det var noget, styrelsen selv besluttede, eller om det var noget, andre bestemte for styrelsen. Han ved ikke, hvordan genoptagelsessagerne var tilrettelagt, inden han blev ansat. Han kom ind i sagerne, da han blev bedt om at se på partshøringsskrivelsen. Han tror, at det skete i forlængelse af de drøftelser, han havde med Ditte Kruse Dankert, hvor han blandt andet udtrykte bekymring vedrørende den skriftlige partshøring på dansk. I denne forbindelse må han være blevet bedt om at se på, om det så nogenlunde fornuftigt ud. Han var på dette tidspunkt ikke involveret i behandlingen af de konkrete sager. En¹²² af de ting, han anførte undervejs, var, at der ikke var hjemmel til indgrebet. Hans synspunkt er, at bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, ikke udgør en klar lovhjemmel. Der skulle som det mindste stå i forarbejderne, at bestemmelsen kan bruges til at gøre indgreb i retten til familieliv, og det gør der ikke. Hans opfattelse er derfor, at der ikke er hjemmel til adskillelsen. Det næste, han anførte, var spørgsmålet om delegation, som han blev opmærksom på i forbindelse med samtalen med ombudsmanden. Det var et problem, at udkastet til retningslinjer lagde op til, at det var operatørerne, der skulle træffe beslutning om den indledningsvise indkvartering. Det lykkedes at få rettet op på dette. Dernæst var det snittet i de konkrete sager, han havde indsigelser mod. Det indtryk, han fik, var, at parrene blev adskilt, selvom der ikke var indikationer på tvang. Hans opfattelse af EMRK artikel 8 i de sager, hvor der er et beskyttelsesværdigt familieliv, er, at et indgreb kræver en eller anden indikation på tvang. Alder er et sagligt kriterie, når man ser på dette spørgsmål, men hvis alderen står alene, må det kræve, at pigen er meget ung, eller at der er en meget markant aldersforskel. Der var desuden et spørgsmål om sagsoplysning i forhold til den indledningsvise indkvartering. Det var det, man dengang kaldte for "havelågesituationen". I den situation, at et asylpar ankom f.eks. kl. 03.00, skal man tage stilling til, om parret skal bo sammen eller være adskilt under sagens behandling. Han stillede spørgsmål ved, hvordan man kunne vide, om de havde et familieliv osv. Det vidste man ikke. I ministeriets retningslinjer fra december 2016 er det anført, at Udlændingestyrelsen allerede

122 Afhøringssekstrakten, side 323 ff.

ved den første indkvartering skal tage stilling til, om der foreligger helt særlige omstændigheder, der gør, at parret allerede ved ankomsten skal indkvarteres sammen. I retningslinjerne nævnes situationer, hvor parret har børn, og kvinden har et handicap, der gør, at hun ikke kan tage vare på børnene på egen hånd, eller hvor forældrene er traumatiserede. Hans spørgsmål var, hvordan man kunne tage stilling til disse spørgsmål på dette tidspunkt. En afklaring af, om nogen er traumatiseret, kræver samtaler med den pågældende. I den forstand mener han sådan set, at ordningen er værre nu, end den var i februar 2016, idet man dengang vidste noget om parrene, eventuelt i form af mangel på oplysninger om parrene. Som ordningen er nu, ved man ingenting, og der er en betydelig risiko for, at man kommer til at gøre noget, der er forkert. Han vil tro, at man i dag ikke havde fundet de par, der dengang ikke blev adskilt. Han anførte også noget om praksisændringen. Tidligere var ordningen, at man automatisk blev adskilt, hvis man var under 15 år, og ellers adskilte man alene, hvis man blev opmærksom på parret på grund af en eller anden form for mistriksel. Hans opfattelse er, at den ordning virkede upåklageligt. Hvis man som minister vil lave en praksisændring, har man en betydelig frihed til det, men det kræver, at der dels er hjemmel, dels at praksisændringen er saglig. Han har ikke på noget tidspunkt set nogen form for dokumentation for, at ordningen skulle være egnet til at opfylde et sagligt formål. Det var Ditte Kruse Dankert, han nævnte det for. Han fik et betydeligt og kvalificeret modspil fra både Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, som han opfatter som dygtige jurister og hæderlige mennesker. Han gjorde også Tanja Franck opmærksom på, at han mente, at ordningen var klart ulovlig. I forhold til Tanja Franck fik han dog ikke lejlighed til at uddybe det. Det første, han blev mødt med som modargument, var, at Justitsministeriet havde godkendt ordningen ud fra en betragtning om midlertidighed. Senere blev det ændret til, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet havde talt om det, og at man var enige om linjen. Der var et møde med Jesper Gori og en række andre den 1. juli 2016, hvor Jesper Gori gav udtryk for, at det, han sagde, var afstemt med Justitsministeriet, samt at de retningslinjer, der endte med at komme i december 2016, ville svare til det, han gav udtryk for. Derudover havde Ditte Kruse Dankert nogle bemærkninger om ordningens intensitet. Ordningen indebar, at parrene ikke må være sammen i tidsrummet fra kl. 22.00 til kl. 7.00. Hvis parret ikke havde børn, fik de betalt en billet én gang ugentligt, så de kunne besøge hinanden. Hvis parret havde børn, fik de betalt en billet fire gange om ugen. Hendes synspunkt var, at det ikke var særlig indgribende, og hvis man kan sige til en asylansøger, som har fået

asyl på grundlag af midlertidig beskyttelsesstatus, at vedkommende ikke kan se sin kone, der befinder sig i Syrien, de næste tre år, hvordan kan man så ikke sige til nogen, som sidder i Danmark, at de gerne må se hinanden hele dagen, men ikke må være sammen om aftenen og natten. Hans modsvar til dette var, at der er tale om to forskellige situationer, som man ikke kan sammenligne. Lene Linnea Vejrum's hovedargument var, at hun af ministeriet var blevet oplyst om, at man godt kunne have en ordning, hvor man konsekvent lavede mande- og kvindecentre. Hvis man kunne det, kunne man også gøre dette i forhold til de enkelte par. Han nævnte over for Lene Linnea Vejrum, at der er en dom fra EMD fra 2014 (Tarakhel mod Schweiz), der kan læses sådan, at menneskerettighedsdomstolen er noget skeptisk over for det at adskille familier, og at det i hvert fald muligvis var en del af begrundelsen for, at man i en periode ikke kunne udsende børnefamilier til Italien efter Dublinforordningen. I forhold til hjemmelsspørgsmålet blev han mødt med, at det fremgår af forarbejderne, at disse ikke var udtømmende. Samtalerne med Ditte Kruse Dankert foregik over tid. Det var stort set hver dag i perioden efter den 2. eller 3. juni til den 1. juli 2016. Han skruede væsentligt "ned for charmen" efter den 1. juli 2016. Det er under en håndfuld gange, at han har haft drøftelser med Lene Linnea Vejrum. Det var ikke helt i begyndelsen af hans ansættelse, og det ville være underligt, hvis det var før den 13. juni 2016, hvor han begyndte at sidde med sagerne. Han tror ikke, at det var efter den 1. juli 2016, men han kan ikke sige det. Han har også ved enkelte lejligheder sagt noget efter den 1. juli 2016. Blandt andet blev han på et tidspunkt bedt om at udarbejde et notat. Det er notatet af 6. oktober 2016. Da han fik opgaven, sagde han, at han godt kunne lave et notat, men at de kendte hans holdning til ordningen. Han husker ikke, om det var Ditte Kruse Dankert eller Lene Linnea Vejrum, der gav ham opgaven. De¹²³ havde lynende travlt i forbindelse med behandlingen af genoptagelsessagerne, og han husker en dag, hvor han havde seks samtaler. Afgørelserne blev truffet ud fra det referat, han udarbejdede om mødet den 1. juli 2016. Det var de forhold, han blev spurgt til, når han forelagde sagerne. Når de traf afgørelser, begyndte de nogle gange med en form for "frontloading", inden de talte med parrene. I sådanne tilfælde talte han med Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert og nogle gange kun Ditte Kruse Dankert om, hvad de tænkte. Denne forhåndssamtale angik, hvad resultatet ville være, hvis der ikke kom noget "underligt" frem under

123 Afhøringssekstrakten, side 327-328.

samtalerne med parrene. Andre gange gik de bare i gang med sagsoplysningen. Hensynet var, at han havde rigeligt at lave og derfor ikke tid til at skrive om noget, der ikke skulle bruges til noget. Hvis de frontloadede inden samtalerne med parrene, drejede det sig meget om alder i relation til de kriterier, der var nævnt i mailen med referatet. Hvis det var efter sagsoplysningen, gik det mere på, hvor modne pigerne var, og hvad parrene havde sagt. Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum fik en kort gennemgang af, hvad der var kommet frem under samtalerne, som de ikke selv deltog i. Ud fra den frontloading, de havde foretaget, vidste han, hvordan de ønskede, at sagen skulle lande, og han udarbejdede et udkast, der gik på det. Det sendte han i alle tilfælde til godkendelse hos Ditte Kruse Dankert, nogle gange på mail og andre gange fysisk. Ditte Kruse Dankert vurderede herefter, om hun selv ville godkende sagen, eller om den skulle videre til Lene Linnea Vejrum. Som han husker det, var det afgørende for denne afvejning, om der tidligere havde været en lignende sag, som direktionen havde taget stilling til. Hvis det ikke var tilfældet, skulle sagen til Lene Linnea Vejrum eller Anni Fode, hvis Lene Linnea Vejrum ikke var til stede. De kunne godkende eller lægge sagen videre til Tanja Franck. Ofte fik Tanja Franck mails med bullets med oplysninger om parrene. Frontloadingen foregik på denne måde i samarbejde med hende, uden at hun så selve afgørelsen. Tanja Franck var på ferie, men så på sagerne og godkendte dem. I forbindelse med sagsoplysningen brugte de også de oplysninger, der allerede lå på sagen. Han husker ikke, om oplysningerne blev skrevet ind i partshøringsbrevet, eller om de blev vedlagt, men det var også noget, de foreholdt parrene. Oplysningerne blev brugt som en aktiv del af sagsbehandlingen. Når de forberedte samtalerne, udskrev de alt, hvad der overhovedet lå. Under samtalerne fokuserede de meget på frivillighed. Der var mange detaljerede spørgsmål om omstændighederne vedrørende ægteskabets indgåelse, hvem der købte bryllupsgaven, om de boede sammen før ægteskabet osv. Hovedformålet var at vurdere spørgsmålet om tvang. En stor del af sagsoplysningen angik derfor dette spørgsmål, og der var desuden en række spørgsmål om modenhed. Han husker ikke, om resultatet af frontloadingen nogle gange ændrede sig efter sagsoplysningen, men han tror, at han ville kunne huske, hvis han var blevet bedt om at lave noget om. Han er dog ikke i tvivl om, at sagerne ville være endt anderledes, hvis der var kommet noget frem. Det, de havde talt om til frontloadingen, var ikke ufravigeligt. De har i hvert fald i nogle af de mails, der blev sendt til Tanja Franck, nævnt, om der var indikationer på tvang. De var meget interesserede i spørgsmålene om tvang og modenhed.

Tanja Franck har om genoptagelsessagerne forklaret¹²⁴, at hun tror, at spørgsmålet om pusterummet blev bragt op omkring det tidspunkt, hvor det blev besluttet, at de skulle se på alle sagerne igen. Det, der blev bragt op, var spørgsmålet om betydningen af den tid, parrene allerede havde været adskilt. Hun kan ikke huske, hvordan det blev bragt op. Det var Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, hun havde næsten al dialog med om sagerne, fordi det var dem, der havde sagerne. Den tanke, der blev bragt op, var, at formodningen for, at der forelå tvang, blev mindre efter et vist tidsrum. Når parret havde været adskilt i en periode og fortsat ønskede at være sammen, blev formodningen svagere, og på et tidspunkt kunne det ikke længere være et argument for adskillelse. Samtidig blev indgrebet også større, jo længere tid der gik. Nogle¹²⁵ af genoptagelsessagerne blev forelagt for hende, men hun er ikke sikker på, at de alle sammen blev det. Anledningen til, at nogle af sagerne blev forelagt for hende, var todelt. Dels var det ikke nemme sager, og det var svært at sige, hvor grænsen præcis gik. Det kan man heller ikke sige præcist i dag. Desuden tror hun, at medarbejderne godt kunne tænke sig, at hun så sagerne, så det var en beslutning, hun var med til at træffe. Hun opfattede det som god ledelse. Medarbejderne ønskede ikke at forelægge sagerne for hende for at få den bedste menneskeretlige vurdering, men fordi hun var deres chef, og de skulle ikke efterlades alene med den beslutning, de skulle træffe. Foreholdt oplysninger om parret P-K og P-M og adspurgt, om hun i de enkelte sager sikrede sig, at der blev foretaget partshøring i overensstemmelse med det, de havde besluttet, har hun forklaret, at hun ikke kan huske sagen. Fra den 28. april til den 2. juni 2016 var de ved at finde ud af, hvad det var, de skulle partshøre over, og hvordan de skulle gøre det. Det betød naturligvis, at der ikke skulle være sket adskillelse af dette par uden partshøring, men hun tror, at overvejelserne om indholdet af partshøringen er forklaringen på, at parret ikke blev partshørt.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret¹²⁶, at der i forbindelse med genoptagelsessagerne blev nedsat en projektgruppe, der var ledet af Adam Abdel Khalik, som refererede til hende. Efter¹²⁷ beslutningen i april 2016 om at genoptage sagerne prøvede Udlændingestyrelsen at få frigjort ressourcer til

124 Afhøringsekstrakten, side 359.

125 Afhøringsekstrakten, side 361-362.

126 Afhøringsekstrakten, side 447.

127 Afhøringsekstrakten, side 455.

sagsbehandlingen. Det var klart, at partshøringen skulle ske mundtligt. Der blev udpeget et team, som skulle understøtte sagsbehandlingen. Drøftelserne herom skete mellem Lene Linnea Vejrum, Kristina Rosado og hende. Udlændingestyrelsen inddrog departementet og orienterede departementet om, hvordan styrelsen ville gribe genoptagelsessagerne an. Departementet blev orienteret nøje om processen. Det var typisk hende, der orienterede Jesper Gori eller Anna-Sophie Saugmann-Jensen. Et af de spørgsmål, der blev drøftet med departementet, var, om parrene skulle forblive adskilt under genoptagelsen. De spurgte, om departementet var ”med på”, at parrene forblev adskilt under genoptagelsessagen. Hun tror, at de drøftede dette i forbindelse med udarbejdelsen af udtalelsen til Folketingets Ombudsmand. Departementet ”nikkede” til, at parterne forblev adskilt. Det var Jesper Gori, som de havde denne dialog med. Hun tror, at Jesper Gori vendte spørgsmålet med Lykke Sørensen. Ligesom Lene Linnea Vejrum var orienteret om stort set alt, hvad hun foretog sig, tror hun, at Jesper Gori tilsvarende orienterede Lykke Sørensen. Udgangspunktet var fortsat, at parret kunne være adskilt i en længere periode, og det var ikke noget, der blev drøftet intensivt. Hun tilkendegav ikke, at hun mente, at det ville være forkert at holde parrene adskilt under genoptagelsessagerne. Overvejelserne gik på, hvordan partshøringen skulle afdække, om der forelå tvang. Grundpræmissen i ordningen var, at der ikke behøvede at være konkrete indikationer på tvang for at kunne adskille, og at man skulle adskille som led i en målrettet proces for at afdække, om der forelå tvang. Det var holdningen, at man i en refleksionsperiode, hvor man ikke boede sammen med sin ægtefælle, kunne gøre sin stilling op, i forhold til om man var frivilligt i ægteskabet. Denne holdning gør sig fortsat gældende og afspejler sig også i den nuværende ordning. Det er rigtigt forstået, at partshøringsprocessen først kom endeligt på plads efter den 1. juni 2016. Udlændingestyrelsen¹²⁸ fik aldrig noget endeligt svar fra departementet om partshøringsprocessen, men styrelsen besluttede sig for at partshøre alle par for at ”gå med livrem og seler”. De havde endnu ikke fået en endelig vurdering af, om de var retligt forpligtede til at foretage partshøring. Det var ikke klart på daværende tidspunkt, i hvilket omfang der skulle foretages partshøring. Der blev senere ført en retssag anlagt af et af parrene, og selv på dette tidspunkt var det ikke åbenbart, at der skulle foretages partshøring. Kammeradvokaten

128 Afhøringsekstrakten, side 457.

var involveret i denne retssag og mente ikke, at Udlændingestyrelsen var forpligtet til at genoptage andre sager.

8.7.2. Udlændingestyrelsens sagsbehandling i forbindelse med adskillelse af parret AG

Udlændingestyrelsen blev den 17. juni 2016 opmærksom på et par (AG), som var indrejst den 16. november 2015, og hvor manden i januar 2016 ifølge den daværende registrering blev 18 år. De var indkvarteret sammen med mandens familie.

Den 21. juni 2016 besluttede Udlændingestyrelsen, at parret skulle adskilles under sagsbehandlingen af spørgsmålet om indkvartering. Den 29. juni 2016 blev parret adskilt, hvorefter der blev foretaget partshøring, og Udlændingestyrelsen traf den 22. juli 2016 – efter at AG-M's alder var blevet ændret, således at også han var mindreårig – afgørelse om, at parret fortsat skulle være adskilt. Om sagsbehandlingen vedrørende dette par henvises til kapitel 9.

8.7.3. Artikel i Metroxpress

Metroxpress bragte den 7. juni 2016 en artikel med overskriften "Adskilt fra deres mænd: Barnebrude græder, besvimer og truer med selvmord". Af artiklen fremgår bl.a.:

"Adskilt fra deres mænd: Barnebrude græder, besvimer og truer med selvmord

Et selvmordsforsøg og tre aktuelle indlæggelser. Det har haft alvorlige konsekvenser, at integrationsminister Inger Støjberg (V) den 10. februar krævede, at de i alt 32 par, hvor den ene part er under 18 år, blev adskilt fra hinanden på asylcentrene.

Det viser et notat fra Røde Kors til Udlændingestyrelsen, som metroxpress har fået aktindsigt i.

‘Reaktionerne omkring adskillelse af de mindreårige i ægteskab har været voldsom ... Der har været megen gråd, besvimelser, selvmordstrusler og selvskadende adfærd,’ står der i notatet, der bygger på otte sager med par uden børn.

Røde Kors advarer om, at det vil blive endnu værre at adskille par med børn:

‘For de unge par, der har børn, finder vi det dybt bekymrende, at børnene uden forudgående individuel vurdering af familiens situation skal adskilles fra den ene af deres forældre.’

Kan være hensigtsmæssigt at lade dem blive sammen

Folketingets Ombudsmand gik ind i sagen, da et syrisk par klagede, og han udtalte den 11. maj, at retningslinjerne på området skal uddybes.

Udlændingestyrelsen har derfor genåbnet sagerne, og ministeriet vil i løbet af sommeren komme med nye retningslinjer.

Vicedirektør Louise Holck, Institut for Menneskerettigheder, skriver ifølge metroxpress:

‘Er ægteskabet frivilligt og aldersforskellen ikke særlig stor, kan det være mere hensigtsmæssigt at lade parrene blive sammen, hvis det er det, de selv ønsker.’

En af de otte sager er en pige på 14 år, som har en mand på 28 år.

Vejen ud af tvangsægteskab

Metroxpress har forgæves forsøgt at få oplyst, hvordan det er gået med de øvrige 24 par, der er blevet adskilt.

Integrationsminister Inger Støjberg (V) skriver i et svar til metroxpress:

‘Tvangsægteskaber er desværre et velkendt begreb i en række lande, og vi bliver nødt til at tage ansvar for, at det ikke forekommer her. Derfor skal pigen væk fra sin voksne ægtefælle eller samlever, så de danske myndigheder kan vurdere familien. Det vil nogle unge piger reagere imod, mens det for andre kan blive vejen ud af et tvangsægteskab.’

Både De Radikale og Enhedslisten langer voldsomt ud efter regeringen for at skille par, der har fået eller venter børn, fordi den ene er under

18 år. Der er således flere par blandt de 32, hvor ministeriet har oplyst Folketinget, at manden er 20 år og kvinden er 17 år.

»Jeg synes, det er hul i hovedet, at man ikke laver individuelle vurderinger af de her par, så man kan adskille ægteskaber med tvang fra reelle familier. For det er klart, at hvis man først har fået børn sammen, så er det meget hårdt at blive tvunget til at leve adskilt af myndighederne. Mange af de her er jo oven i købet flygtet langvejs fra og har kun hinanden,« siger Enhedslistens Johanne Schmidt-Nielsen til metroxpress.

Hun bakker op om Røde Kors' idé om at lave særlige familiecentre for de unge par.

De Radikales Sofie Carsten Nielsen bakker op:

»Det lyder alvorligt. Som jeg også sagde dengang, så skal der tages individuelle hensyn. Der skal tages hensyn til barnets tarv. Det gælder både barnet, der er mor, og det mindre barn,« siger hun til metroxpress.»

8.7.4. Samråd den 23. juni 2016

Den 10. juni 2016 anmodede Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget om et samråd med henblik på drøftelse af følgende spørgsmål, der var stillet af Josephine Fock (ALT):

”...

Samrådsspørgsmål AJ

Ministeren bedes redegøre for, hvordan regeringen forholder sig til de seneste oplysninger om omfanget af de fysiske og psykiske konsekvenser det har for asylsøgende par, at ministeren i februar 2016 indførte nye retningslinier for indkvartering af asylsøgende par? Ligeledes bedes ministeren redegøre for, hvordan ministeren agter at rette op på området, således at par, der ikke er sammen af tvang og som åbenlyst ønsker at blive sammen, ikke adskilles med tvang?

...”

8.7.4.1. Talepapir til brug for samrådet

Der blev til brug for samrådet udarbejdet et talepapir til ministeren. Der foreligger en række udkast til talepapiret. Af en udkastversion dateret den 15. juni

2016 med bemærkninger fra Udlændingestyrelsen hedder det i et afsnit om "Danmarks internationale forpligtelser" bl.a.:

"...

[Danmarks internationale forpligtelser]

Indkvarteringsordningen skal naturligvis administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det betyder bl.a., at der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering i de tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering vil være i strid med retten til respekt for familielivet at indkvartere parret adskilt.

Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til respekt for familielivet eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

Det vil bl.a. indgå i vurderingen, hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde sygdom.

Sager, hvor der vil skulle gøres undtagelse, kan f.eks. være sager, hvor parret har børn [Kommentar [DKD2]: Nyt for os – har ikke tidligere været kriterium i sig selv], forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene af relevante sundhedspersoner er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.

"...

Og i samme udkastversion fremgår det i et afsnit om "Overvejelser om den fremadrettede ordning" bl.a.:

"...

[Overvejelser om den fremadrettede ordning]

3. ...

Men der skal naturligvis altid foretages en konkret vurdering.

Der kan jo være særlige grunde til, at separat indkvartering i et konkret tilfælde vil være enten usaglig eller uforholdsmæssig, og der derfor skal gøres undtagelse.

I de tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering vil være i strid med f.eks. retten til respekt for familielivet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller hensynet til barnets tarv efter FN's Børnekonvention at indkvartere parterne separat, skal parterne som nævnt indkvarteres sammen.

~~[I forhold til denne vurdering vil jeg gerne gentage, at der Der skal finde en fyldestgørende partshøring sted inden en indkvarteringsafgørelse om separat indkvartering træffes imod parternes vilje. Denne partshøring er bl.a. til for at sikre, at der træffes afgørelse på et fuldt oplyst grundlag og med inddragelse af alle relevante aspekter. Partshøringen er dermed også med til at sikre, at Udlændingestyrelsen kan identificere de sager, hvor der ifølge Danmarks internationale forpligtelser vil skulle der gøres undtagelse i de særlige tilfælde, hvor det ud fra en konkret vurdering af en sags Danmarks internationale forpligtelser tilsiger det fra udgangspunktet om særskilt indkvartering.]~~

Jeg vil også gerne gentage, at det indgår i denne vurdering, om der er oplyst om særlige forhold – f.eks. at parret har børn [Kommentar [DKD6]: Se tidligere note om nyt kriterium for US], eller at der foreligger særlige trivsels- [Kommentar [DKD7]: Trivselsproblemer er ligeledes nyt ift tidligere meldinger] eller helbredsmæssige forhold.

Så der gøres altså undtagelser i konkrete sager. Den mulighed skal der selvfølgelig altid være.

...”

Jesper Gori har herom forklaret¹²⁹, at Ditte Kruse Dankerts kommentar under "DKD2" ikke er helt præcis, idet det var hans forståelse, at et lignende eksempel indgik i beredskabsmaterialet til samrådet den 15. marts 2016. Det eksempel, der er anført i talepapiret, omfatter en situation, hvor alle de opregnede omstændigheder foreligger, dvs. at der ud over fælles børn foreligger yderligere forhold. Han er enig med Ditte Kruse Dankert i, at det på daværende tidspunkt ikke nødvendigvis var tilstrækkeligt til at undlade adskillelse, at parret havde børn. Der skulle foretages en helhedsvurdering.

Adam Abdel Khalik har herom forklaret¹³⁰, at det skal forstås sådan, at ministeriet ikke tidligere havde sagt dette til Udlændingestyrelsen. Han er sikker på, at det var det, hun mente. Han går ud fra, at han var med til at drøfte det.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret¹³¹, at hun godt kan se, at der i et af afsnittene i talepapiret var opregnet en sum af omstændigheder, og at det ifølge talepapiret således ikke var tilstrækkeligt til at undlade adskillelse, at et par havde børn. Udlændingestyrelsen havde en vis paranoia i forhold til departementets udlægning af forløbet. Hun ville derfor tydeliggøre, at det tidligere ikke i sig selv kunne føre til en undtagelse, at et par havde børn. Foreholdt sin kommentar om, at "trivselsforhold" ligeledes var et nyt kriterium, har hun forklaret, at ordet "trivselsforhold" også var nyt. Hun ønskede på alle mulige måder at blive forsikret i, at der ikke var tale om nye kriterier. Samrådet den 23. juni 2016 var det første samråd, hvor det blev foldet mere ud, hvilke undtagelsesmuligheder der kunne være.

Talepapiret var i sin endelige udformning sålydende:

"DET TALTE ORD GÆLDER

...

Udkast til tale til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål Z [rettelig AJ] fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget.

[De faktiske oplysninger]

129 Afhøringsekstrakten, side 293.

130 Afhøringsekstrakten, side 334.

131 Afhøringsekstrakten, side 462-463.

1. Jeg er blevet kaldt i samråd i anledning af medieomtalen af de – ulykkelige – episoder, der har været på asylcentrene, hvor asylansøgere skulle have reageret med stor frustration og tegn på mistrivsel. Der er endda rapporteret om enkelte tilfælde af selvmordsforsøg og indlæggelser.

Episoderne sættes i to breve fra Røde Kors [af 3. marts 2016] til Udlændingestyrelsen og ministeriet i forbindelse med den nye indkvarteringsinstruks vedrørende separat indkvartering af mindreårige ægtefæller og asylansøgere.

Episoderne danner endvidere afsæt for, at Røde Kors er fremkommet med forskellige forslag om indkvarteringen af ægtepar eller samlevende, hvor den ene part er mindreårig.

[Ministerens holdning]

2. Der er spurgt til, hvordan jeg forholder mig til disse oplysninger, og hvordan jeg agter at rette op på området.

For at svare på dette spørgsmål er jeg nødt til først at forklare lidt nærmere om baggrunden for ordningen og om ordningens faktiske indhold.

[Hensynene bag ordningen]

Det er som bekendt min klare holdning, at mindreårige asylansøgere skal være indkvarteret adskilt fra deres eventuelle ægtefælle eller samlever.

Det primære formål med indkvarteringsordningen er at sikre, at indkvarteringen i asylsystemet ikke bidrager til at fastholde en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv, og at give den mindreårig en mulighed for en betækningsperiode, et "pusterum", hvor vedkommende har tid og rum til at sige fra over for samliv, som ikke er udtryk for personens egen frie vilje.

Denne betækningsperiode tager afsæt i hensynet til, at ægteskab og lignende indgås af personer, som er tilstrækkeligt modne og forstår betydningen af dispositionen.

Vi er efter min opfattelse forpligtet til at være særligt opmærksomme i disse sager, som vedrører børn.

Og bag dette ligger jo grundlæggende hensynet til barnets tarv.

Desuden tror jeg fuldt og fast på, at unge kvinder – og her er der jo tale om piger – skal have frihed til at indrette deres liv, som de ønsker. Den samme valgfrihed gælder ikke nødvendigvis i det land, som de kommer fra.

Dét signal – altså signalet om, at i Danmark bestemmer kvinder over eget liv – bør vi klart og tydeligt række ud til disse piger.

”Pusterummet” kan derfor også bruges til, at pigerne indser, at i Danmark er normerne og rammerne for kvinders liv et andet, end hvad der gælder mange steder i verden.

Indkvarteringsordningen varetager endvidere hensynet til navnlig reglerne om den seksuelle lavalder. Ingen piger under 15 år skal fastholdes i et samliv, hvor seksuelt samkvem kan være en realitet. Det siger sig selv.

[Ordningens udgangspunkt]

Dette er altså baggrunden for, at udgangspunktet for indkvarteringsordningen er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevende på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.

Men som jeg også nævnte i mit svar under behandlingen af samråd Z den 15. marts 2016, og i øvrigt har nævnt i svar til Folketinget, vil der i særlige tilfælde skulle gøres undtagelse.

[Danmarks internationale forpligtelser]

Det betyder bl.a., at Udlændingestyrelsen skal administrere indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændingestyrelsen skal altså gøre undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering i de tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering vil være i strid med retten til respekt for familielivet eller barnets tarv at indkvartere parret adskilt.

Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til respekt for familielivet eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

En række forhold vil indgå i den vurdering. Forhold, der enkeltvis eller efter en samlet vurdering kan føre til det ene eller det andet resultat. De elementer, der bl.a. kan indgå i vurderingen, er parrets alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde sygdom.

Måske skulle jeg præcisere, at Udlændingestyrelsen træffer afgørelser i disse sager. Disse afgørelser kan ikke påklages, heller ikke til mig. Det følger direkte af udlændingeloven.

Det signal, jeg ønsker at sende, er imidlertid klart for enhver, tror jeg. Og det er dét signal, som jeg har givet udtryk for i min generelle instruks.

[Udlændingestyrelsens sagsbehandling]

Når Udlændingestyrelsen træffer afgørelse i de konkrete indkvarteringssager, sker det på baggrund af en konkret vurdering af de enkelte sager i forhold til navnlig indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016 og Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændingestyrelsen har for nylig genoptaget de sager, hvor der hidtil er sket adskillelse i forlængelse af den nye indkvarteringsinstruks, med henblik på at foretage en fyldestgørende partshøring og træffe afgørelse om indkvarteringen.

[For en god ordens skyld skal jeg bemærke, at Udlændingestyrelsen i første omgang forinden adskillelsen havde indhentet oplysninger om parterne fra indkvarteringsoperatørerne.]

Den nye partshøring gennemføres for at sikre, at der foreligger et fuldt oplyst grundlag til brug for indkvarteringsafgørelsen, og at parterne er bekendt med de oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen.

Parterne vil således få lejlighed til at kommentere de faktiske oplysninger i sagen, og til eventuelt nærmere at belyse særlige omstændigheder, der i konkrete sager taler for en fælles indkvartering.

Udlændingestyrelsen har sendt høringsbreve til parrene, og venter nu på, at parrene vender tilbage.

[Parrene har fået en frist på 14 dage til at svare. De har enten mulighed for at vende tilbage med deres bemærkninger skriftligt, eller at afgive deres bemærkninger i forbindelse med en personlig samtale med styrelsen. Samtaler vil blive gennemført separat med hver enkelt ægtefælle.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen vil træffe afgørelse i sagerne snarest muligt efter, at styrelsen har modtaget svar på partshøringerne, eller partshøringsfristen udløber.]

Brevene fra Røde Kors omtaler i alt fem sager. Jeg har fået oplyst, at der er iværksat partshøring i tre af de fem sager, der er omtalt i brevene fra Røde Kors og i pressen.

I to af de tre sager er der sket adskillelse, mens et af parrene ikke er adskilt.

I de øvrige to sager, hvor der ikke er iværksat partshøring, er parret i den ene sag udeblevet fra deres respektive centre, mens det andet par er overgået til integration i kommunerne. Ingen af disse to par har været adskilt.

[Genoptagelsesproceduren er i øvrigt også meddelt Folketingets Ombudsmand, som er gået ind i sagen vedrørende indkvarteringsordning-

en, og senest den 13. juni 2016 har anmodet om en række yderligere oplysninger, [herunder om, hvordan styrelsen har fremmet genoptagelsessagerne, og om de retlige overvejelser, der lå forud for indkvarteringsinstruksen]].

[Overvejelser om den fremadrettede ordning]

3. Jeg har naturligvis også været berørt over at høre om de konkrete tilfælde af selvmordsforsøg, der har været.

[Om årsagen hertil skal findes i adskillelsen af parret, kan jeg ikke vide. Men uanset årsagen er det naturligvis tragisk.]

Når det gælder spørgsmålet om, hvilken betydning oplysningerne har for mine overvejelser om den generelle instruks, må jeg imidlertid [også] forholde mig til den baggrund for ordningen, jeg lige har skitseret.

Spørgsmålet er altså, om oplysningerne om de konkrete episoder ændrer ved, at jeg anser den generelle instruks for hensigtsmæssig.

Som jeg redegjorde for før, er netop hensynet til barnets tarv – i dette tilfælde de mindreårige ægtefæller eller samlevere – et tungtvejende hensyn bag indkvarteringsordningen. Sammen med og overlappende med hensynet til at undgå tvang.

Derfor giver sådan nogle episoder naturligvis også anledning til reflektion.

Det er imidlertid fortsat min opfattelse, at udgangspunktet for indkvarteringsordningen bør være, at mindreårige ægtefæller og samlevere skal indkvarteres adskilt fra deres myndige partner.

Det skyldes bl.a., at jeg grundlæggende tror på, at indkvarteringsinstruksen værner om de mindreårige ægtefæller og samleveres ret til selvbestemmelse og til ikke at blive underkastet tvang.

Det er for mig nogle meget tungtvejende hensyn. Og de reflekterer nogle helt grundlæggende værdier i et frit og demokratisk samfund.

Men der skal naturligvis altid foretages en konkret vurdering.

Der kan jo være særlige grunde til, at separat indkvartering i et konkret tilfælde vil være enten usaglig eller uforholdsmæssig, og der derfor skal gøres undtagelse.

I de tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering vil være i strid med f.eks. retten til respekt for familielivet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller hensynet til barnets tarv efter FN's Børnekonvention at indkvartere parterne separat, skal parterne som nævnt indkvarteres sammen.

Der skal finde en fyldestgørende partshøring sted inden en indkvarteringsafgørelse om separat indkvartering træffes imod parternes vilje. Denne partshøring er bl.a. til for at sikre, at der træffes afgørelse på et fuldt oplyst grundlag og med inddragelse af alle relevante aspekter.

Partshøringen er dermed også med til at sikre, at Udlændingestyrelsen kan identificere de sager, hvor der ifølge Danmarks internationale forpligtelser vil skulle gøres undtagelse fra udgangspunktet om særskilt indkvartering.]

Jeg vil også gerne gentage, at det indgår i denne vurdering, om der er oplyst om særlige forhold – f.eks. at parret har børn, eller at der foreligger særlige trivsels- eller helbredsmæssige forhold.

Så der gøres altså undtagelser i konkrete sager. Den mulighed skal der selvfølgelig altid være.

[I øvrigt kan jeg oplyse, at udlændingemyndighederne naturligvis følger de sager, der opstår, tæt, herunder sagernes nærmere karakter.]

4. Jeg vil gerne slutte af med at minde udvalget om, at udlændingemyndighederne er ved at udarbejde retningslinjer omkring indkvarteringsordningen. Retningslinjerne forventes at foreligge senest sommeren 2016. I disse retningslinjer vil der bl.a. blive redegjort nærmere for, i hvilke tilfælde der skal ske fælles indkvartering.

Jeg vil naturligvis oversende disse retningslinjer til udvalgets orientering, så snart de foreligger.

Tak for ordet.”

Thomas Klyver har herom forklaret¹³², at talepapiret blev forelagt for Justitsministeriet på samme måde som ved forelæggelsen af ombudsmandssagen. Dette var helt sædvanligt, når der skulle afgives svar til Folketinget vedrørende menneskeretlige spørgsmål. De modtog udkastet til talepapiret lidt sent og tæt på samrådet. Han sendte henvendelsen videre til sagsbehandleren, som faldt over nogle sproglige forhold og en formulering om noget kulturelt, som de vurderede, at Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg nok ikke ville lægge særlig vægt på. Formuleringen var noget i retning af, at pigerne kunne få mulighed for at prøve den danske kultur og den danske måde at leve på, men menneskerettighederne er ikke skruet sådan sammen, at man kan tvinge nogen til at leve efter en bestemt kultur. Dette kunne være et politisk argument, men det var ikke noget, han så som et argument, der ville kunne bære ordningen.

8.7.4.2. Andre oplysninger til brug for samrådet

Den 17. juni 2016 kl. 15.22 sendte Udlændingestyrelsen en opdateret oversigt over par, der på daværende tidspunkt var indkvarteret i asylsystemet (listen ”Under 18 år i parforhold”), hvor en eller begge parter var under 18 år samt en oversigt over, hvilke af de 34 nævnte sager, der skulle genoptages. Det var desuden anført, hvad der var sket med de øvrige par, herunder at nogle var blevet 18 år, nogle var overgået til integration osv.

Af en mailkorrespondance den 23. juni 2016 mellem chefkonsulent i Udlændingestyrelsen Jens Vikner og Anne Nygaard Just fremgår det bl.a.:

”Fra: Jens Vikner

Sendt: 23. juni 2016 09:35

Til: Anne Nygaard Just

Emne: SV: Rev. bidrag til besvarelse af samråd AJ (barnebrude)

...

¹³² Afhøringsekstrakten, side 578-579.

De 2 par, der fortsat bor sammen, er der endnu ikke truffet afgørelse om. Det ene par er forelagt departementet, og det andet par er det ny par (nr. 34).

...

Fra: Anne Nygaard Just

Sendt: 23. juni 2016 08:57

Til: Jens Vikner

Cc: Anette Görtz; Line Skytte Mørk Hansen

Emne: SV: Rev. bidrag til besvarelse af samråd AJ (barnebrude)

...

Bare for at være sikker:

Der er i alt 16 par pt.

- 13 par er adskilt.
- 1 par er uledsagede mindreårige, der bor på samme center, men på hver deres værelse.
- 2 par bor fortsat sammen.

Er det korrekt forstået? Og kan man sige en overordnet årsag til, at de 2 par fortsat bor sammen (er de blevet vurderet til at må bo sammen eller udestår vurderingen?).

..."

8.7.4.3. Q&A til brug for samrådet

Der blev til brug for samrådet udarbejdet følgende Q&A dateret den 15. juni 2016:

"De konkrete tilfælde af selvmordsforsøg

Q&A nr. 1 Mener ministeren, at man ved indkvarteringsinstruksen har bidraget til at bringe asylansøgere til at begå selvmordsforsøg mv.?

Q&A nr. 2 Hvordan har myndighederne reageret på henvendelsen fra Røde Kors?

Q&A nr. 3 Vil det indgå i vurderingen i de genoptagne sager, om der foreligger oplysninger om selvmordsforsøg mv.? / Vil par,

der bliver drevet til selvmordsforsøg af adskillelsen, fortsat skulle være indkvarteret hver for sig?

Den generelle indkvarteringsordning

- Q&A nr. 4 Kan ministeren uddybe, hvornår der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering?
- Q&A nr. 5 Mener ministeren fortsat, at den nye indkvarteringsordning er hensigtsmæssig?
- Q&A nr. 6 Ministeren siger nu, at der skal være undtagelser. Hvorfor fremgik det ikke af pressemeddelelsen den 10. februar 2016?
- Q&A nr. 7 Er indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser?
- Q&A nr. 8 Hvilke rettigheder har parterne under adskillelsen?

Spørgsmål vedrørende indkvarteringsordningens sammenhæng med øvrige danske regler og normer

- Q&A nr. 9 Hvorfor mener ministeren, at det er i orden at adskille et par, mens det opholder sig i asylsystemet, når parret alligevel efterfølgende kan boligplaceres sammen i kommunerne?
- Q&A nr. 10 Har kvinder ikke ret til selv at bestemme, om de vil bo sammen med en mand, også selvom de er under 18 år?
- Q&A nr. 11 I Danmark kan par, hvor den ene f.eks. er 17 år og den anden 19 år godt få lov til at bo sammen. Hvorfor kan asylansøgere ikke det?
- Q&A nr. 12 Q&A nr. 10: Vil I sørge for, at de bliver indkvarteret sammen, når den mindreårige fylder 18 år?

Udlændingestyrelsens sagsbehandling

- Q&A nr. 13 Hvorfor genoptog Udlændingestyrelsen en række afgørelser?
- Q&A nr. 14 Hvad er status på disse genoptagelsesafgørelser?
- Q&A nr. 15 Hvorfor er adskillelsen af parterne opretholdt under revideringen af de konkrete sager i Udlændingestyrelsen? Hvornår regner Udlændingestyrelsen med, at der træffes afgørelse?

Folketingets Ombudsmands undersøgelse

Q&A nr. 16 Hvorfor er Folketingets Ombudsmand gået ind i sagen om den generelle indkvarteringsafgørelse?

Q&A nr. 17 Hvilke retlige overvejelser gjorde ministeriet sig forud for udstedelsen af indkvarteringsinstruksen?

Spørgsmål med grænseflade til Socialministeriet

Q&A nr. 18 Spørgsmål til reglerne for at indgå ægteskab ved kongebrev

Q&A nr. 19 Spørgsmål til bestemmelserne i serviceloven

Faktuelle oplysninger og baggrund

Q&A nr. 20 Antallet af adskilte og ikke-adskilte par (seneste status)

Q&A nr. 21 Status på sagerne for de 5 par, der omtales i Røde Kors' brev til ministeriet

Q&A nr. 1: Mener ministeren, at man ved indkvarteringsinstruksen har bidraget til at bringe asylansøgere til at begå selvmordsforsøg mv.?

Muligt svar

- Som jeg nævnte indledningsvist, finder jeg naturligvis de konkrete episoder beklagelige. Uanset, hvad baggrunden har været.
- Som jeg redegjorde for før, er netop hensynet til barnets tarv – i dette tilfælde de mindreårige ægtefæller eller samlevere – et tungtvejende hensyn bag indkvarteringsordningen.
- Det skal – også på den baggrund – tages meget alvorligt, når der rapporteres om sådanne reaktioner.
- [Jeg skal ikke nu og her drage konklusioner om baggrunden for og forløbet omkring episoderne.
- Sådanne episoder er desværre ikke altid mulige at forudse eller forhindre.

- I de tilfælde, hvor det desværre kommer til sådanne reaktioner, skal myndighederne naturligvis drage særlig omsorg for de pågældende og være særligt opmærksomme på eventuelt særlige behov.
- Indkvarteringsoperatørerne skal sikre, at asylansøgere med særlige behov identificeres, og at de nødvendige tiltag iværksættes.
- Det er indkvarteringsoperatørernes ansvar, at beboere på landets asylcentre har adgang til sundhedsbehandling. Det betyder, at operatørerne skal sikre, at der ved akut opstået behov for sundhedsbehandling iværksættes de nødvendige initiativer som f.eks. tilkaldelse af ambulance m.v.
Indkvarteringsoperatørerne skal desuden sikre, at beboerne har adgang til ikke-godkendelseskrævende sundhedsbehandling. Indkvarteringsoperatøren skal også forestå udarbejdelse af ansøgning til Udlændingestyrelsen og efterfølgende iværksættelse af godkendelseskrævende sundhedsydelser og sociale foranstaltninger.

Q&A nr. 2: Hvordan har myndighederne reageret på henvendelsen fra Røde Kors?

Muligt svar

[Hvad er der sket i de konkrete sager?]

- Som jeg oplyste indledningsvist, er alle sagerne om adskilt indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere blevet genoptaget med henblik på partshøring.
- Udlændingestyrelsen vil herefter foretage en fornyet afgørelse i sagerne.
- Den afgørelse vil blive truffet på baggrund af en samlet vurdering af alle sagens oplysninger, og med inddragelse af hensynet til Danmarks internationale forpligtelser.
- Jeg ved, at Udlændingestyrelsen prioriterer disse sager højt og vil træffe afgørelse så hurtigt, som det er muligt.

- I forhold til de konkrete afgørelser må vi naturligvis afvente Udlændingestyrelsens afgørelser.

[Røde Kors anbefaler, at der etableres differentierede ordninger afhængigt af den mindreåriges alder og omsorgspladser på et særafsnit for familie]

Nuværende ordning:

- Par, hvor begge parter er mellem 15 og 18 år, kan indkvarteres på samme børnecenter, men ikke på samme værelse. Indkvartering sker efter de normale principper for indkvartering på børnecenter, herunder på kønsopdelte værelser. Fylder den ene part 18 år under opholdet i asylsystemet, flyttes denne efter gældende praksis til et voksencenter, mens den mindreårige part forbliver indkvarteret på børnecenter.
- Indkvarteringsoperatøren skal hurtigst muligt, efter det er konstateret, at der på centeret opholder sig en mindreårig, som har indgået ægteskab eller er samlevende, orientere Udlændingestyrelsen om parret. Udlændingestyrelsen vil herefter på baggrund af en konkret vurdering tage stilling til, hvor parterne skal indkvarteres, indtil en endelig afgørelse om indkvartering træffes af styrelsen. Indkvarteringsoperatøren skal desuden i nødvendigt omfang og i overensstemmelse med den skærpede underretningspligt, som følger af serviceloven, underrette de sociale myndigheder og evt. politiet om sagen.
- Udlændingestyrelsen træffer den endelige afgørelse om indkvartering i de tilfælde, hvor parterne ønsker at forblive indkvarteret sammen. Styrelsen vil som udgangspunkt så vidt muligt sikre, at parterne indkvarteres på centre, som ligger i nærheden af hinanden.
- Par, hvor den ene part er mindreårig mellem 15 og 18 år, har mulighed for at besøge hinanden på deres respektive indkvarteringssteder. Besøgene skal foregå inden for de normale rammer for besøg på indkvarteringsstedet. Besøgene skal gennemføres på en måde, som er foreneligt med formålet med adskillelsen af parret. Det vil i praksis

sige, at besøgene skal foregå i dagtimerne. Der ydes økonomisk støtte til et ugentligt besøg mellem adskilte ægtefæller eller samlevere.

- Principperne for adskilt indkvartering af mindreårige med ægtefæller eller samlevere gælder også, selvom parret evt. har fællesbørn. Parterne skal som udgangspunkt selv tage stilling til, hvor børnene skal opholde sig under indkvarteringen i asylsystemet.
- Den forælder, som ikke er indkvarteret sammen med fællesbørnene, skal have mulighed for at være sammen med børnene. Forældrene afgør som udgangspunkt selv, på hvilket center besøgene skal foregå. Der bevilges økonomisk støtte til transport i forbindelse med besøg op til tre gange ugentligt. Besøgene skal gennemføres på en måde, som er foreneligt med formålet med adskillelsen af forældrene.
- Asylansøgere, som er indkvarteret adskilt fra en ægtefælle eller samlever, kan indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever, når begge parter er fyldt 18 år, såfremt begge parter ønsker det.

[Røde Kors bemærker i brevet til ministeriet, at de mekanismer, der allerede eksisterede før indkvarteringsinstruksen, var egnede til at opfange tilfælde af tvang mv. Hvorfor er der behov for denne instruks?]

- Jeg har hæftet mig ved, at Røde Kors i henvendelsen af 3. marts 2016 anmoder om, at der etableres en dispensationsadgang.
- Som jeg var inde på tidligere, så eksisterer der faktisk en mulighed for at gøre undtagelse fra indkvarteringsinstruksens udgangspunkt om separat indkvartering– eller dispensere, om man vil.
- Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til respekt for familielivet eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

- [I forhold til behovet for praksisændringen, så er det min opfattelse, at der var behov for at fastlægge et klart udgangspunkt om, at mindreårige ægtefæller og samlevere ikke skal indkvarteres sammen med en myndig ægtefælle.
- Det er for mig helt afgørende at værne om de unge pigers ret til selvbestemmelse og til ikke at blive underlagt tvang.
- Det ændrer ikke ved, at der fortsat skal foretages en konkret vurdering.].

[Baggrund:

Fakta om de konkrete sager:

Udlændingestyrelsen har oplyst, at der foreligger oplysninger om bekymringer af forskellig karakter i en stor del af sagerne.

Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen som udgangspunkt ikke modtager indberetninger om selvmordsforsøg fra operatørerne. Oplysninger om selvmordsforsøg håndteres derimod generelt af operatørerne. Operatørerne vil kunne ansøge styrelsen om kaution til udgifter forbundet med nødvendige sundhedsmæssige ydelser og sociale foranstaltninger, hvis det fx skønnes nødvendigt i forlængelse af et selvmordsforsøg.

[F-K]

Udlændingestyrelsen har den 11. marts 2016 modtaget underretning fra Jammerbugt Kommune om, at [F-K] (personID ...) – den kvindelig part i et af de adskilte par – har forsøgt at begå selvmord. Udlændingestyrelsen har ved e-mail af 11. marts 2016 orienteret Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet herom.

Udlændingestyrelsen har bistået operatøren med en række praktiske spørgsmål i sagen i forhold til, hvem der skulle tage hånd om parrets fællesbarn under og efter [F-K]'s indlæggelse.

Der ses ikke at være ansøgt om kaution til udgifter til sundhedsmæssige ydelser eller sociale foranstaltninger i forlængelse af selvmordsforsøget.

[R-K]

Dansk Røde Kors har ved e-mail af 15. marts 2016 på vegne af [R-K], personID ... – den kvindelig part i et af de adskilte par – oplyst bl.a., at den pågældende har indtaget vitaminpiller og p-piller, og efterfølgende er blevet tilset på sygehuset. Årsagen hertil er angiveligt hendes adskillelse fra sin ægtefælle.

Der ses ikke at være ansøgt om kaution til udgifter til nødvendige sundhedsmæssige ydelser eller sociale foranstaltninger i forlængelse af episoden.

Øvrige oplysninger

Udlændingestyrelsen har herudover modtaget et notat fra Dansk Røde Kors af 3. marts 2016. Det fremgår heraf bl.a., at der har været selvmordstrusler og selvskadende adfærd, samt et selvmordsforsøg blandt de adskilte ægtefæller, der er indkvarteret i centre drevet af Dansk Røde Kors.

Røde Kors anbefalinger:

Det fremgår af Røde Kors henvendelse til ministeriet bl.a., "at de socialfaglige mekanismer der er iværksat på vores asylcentre i forhold til generelt at reagere på bekymringer for trivsel hos mindreårige, i meget høj grad opfanger de tilfælde, hvor samlivet mellem en myndig og en mindreårig over 15 strider mod den mindreåriges tarv. Kommunerne tager deres tilsynspligt på asylcentrene meget alvorligt, og når Røde Kors underretter om bekymringer, reagerer de."

Endvidere fremgår det, at:

"For de unge par der har børn, finder vi det dybt bekymrende, at børnene uden forudgående individuel vurdering af familiens situation, skal adskilles fra den ene af deres forældre. Det er voldsomt indgribende over for familierne, og den planlagte adskillelse bør tage udgangspunkt i en vurdering af børnenes tarv. Røde Kors håber på baggrund af ove-

stående, at ministeriet vil overveje at dispensere for udgangspunktet om adskillelse af par, hvor den ene part er mindreårig i de sager, hvor de unge par har børn. Det er vores oplevelse af situationen, at der både er stærke humanitære og socialfaglige argumenter for, at der etableres en procedure, hvor de unge par høres inden eventuel adskillelse gennemføres.”

Det fremgår af Røde Kors brev til Udlændingestyrelsen bl.a., at

”Røde Kors henvender sig hermed til Udlændingestyrelsen med anbefaling om, at der etableres et særskilt indkvarteringsafsnit med omsorgspladser på et familieopholds/omsorgscenter for nogle blandt de mindreårige, som adskilles fra deres ægtefæller/samlever. Det er de mindreårige som inden for gruppen er ældst (16-17 år), mest modne, er gravide og/eller har børn og ikke ledsages af/ønsker indkvartering med anden familie. Anbefalingen sker på baggrund af erfaringer med og faglige betragtninger af de seneste adskillelser af mindreårige i ægteskab.”.

Det fremgår videre:

”3. Anbefaling

Røde Kors anbefaler differentierede tilbud til gruppen. Børnecenter for de yngste (14-15 årige) og mindst modne 16-17 årige – alle uden børn. Omsorgspladser på et særafsnit på familiecenter for de ældste (16-17 år) og mest modne mindreårige, de gravide og mindreårige der har børn, og de der ikke ledsages af og ønsker indkvartering med øvrig familie.

De mindreårige anbefales psykologisk screenet på modtagecentret, og på denne baggrund anbefaler Røde Kors overfor Udlændingestyrelsen indkvartering.

Mændene anbefales fortsat indkvarteret i nærmest liggende Center med tæt samarbejde Centrene i mellem, særligt blandt de ægteskaber hvor der er børn, og der hvor den mindreårige giver udtryk for og viser tegn på at ønske at være i ægteskabet. Besøgsaftaler/regler tager afsæt i udstukne retningslinjer fra Udlændingestyrelsen, og inden for disse rammer aftales besøg/samvær mellem parrene differentieret ud fra den

mindreåriges alder, modenhed og behov, børnenes behov for familieliv, og den mindreåriges trivsel i ægteskabet.

4. Omsorgspladser på et særafsnit på familie/omsorgscenter som indkvartering for mindreårige i ægteskab.

Røde Kors indstiller, at vi bruger et afsnit af Dianalund til at indkvartere denne gruppe mindreårige: de ældste, mest modne, gravide, og dem der har børn. At de indkvarteres i små enheder sammen med øvrige familier, for på den måde at sikre mulighed for støtte, oplæring og omsorg fra familier på centret, og mindreåriges behov for at kunne spejle sig blandt øvrige mødre.

Røde Kors foreslår at benytte Havehuset til denne indkvartering. Det ligger i et afskærmet område, hvor vi bedst muligt kan skærme og varetage de mindreårige og deres børns behov.

Pladserne normeres og klassificeres som omsorgspladser, hvor de mindreåriges behov for støtte tilgodeses. Der skal være mulighed for at sikre og skærme omkring samarbejdet med ægtefælle. Det er således med sikring af ekstra aften/nat personale.

Der skal være fysisk mulighed for fællesskab/familieliv med ægtefæller.”].

Q&A nr. 3: Vil det indgå i vurderingen i de genoptagne sager, om der foreligger oplysninger om selvmordsforsøg mv.? / Vil par, der bliver drevet til selvmordsforsøg af adskillelsen, fortsat skulle være indkvarteret hver for sig?

Muligt svar

- Det er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse i de konkrete sager.
- Afgørelsen træffes på baggrund af en samlet vurdering af alle sagens oplysninger, og med inddragelse af hensynet til Danmarks internationale forpligtelser.

- Som tidligere nævnt indgår i den forbindelse også oplysninger om særlige trivsels- eller helbredsmæssige oplysninger.
- Det vil efter omstændighederne kunne indgå ved revurderingen, hvis der foreligger oplysninger om en særligt alvorlig reaktion på adskillelsen.
- En parts reaktion på en afgørelse om separat indkvartering vil dog alene kunne indgå som ét blandt en række elementer i vurderingen, og vil normalt ikke i sig selv kunne lede til en ændret afgørelse. Endvidere vil baggrunden for og omstændighederne omkring partens reaktion naturligvis skulle indgå med væsentlig betydning.]
- I forhold til de konkrete sagers udfald, må vi naturligvis afvente Udlændingestyrelsens afgørelser.

[Kan et selvmordsforsøg udløse en pligt til at genoptage en sag?]

- Som jeg allerede har oplyst, er alle de afgjorte sager, hvor det fortsat er relevant at tage stilling til separat indkvartering, pt. taget under genoptagelse.
- Udlændingestyrelsen behandler sagerne så hurtigt som muligt, og er opmærksom på, at der er tale om en sårbar gruppe.

Q&A nr. 4: Kan ministeren uddybe, hvornår der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering?

Muligt svar

- Det vil bero på en konkret vurdering, om der skal gøres undtagelse.
- Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til respekt for familielivet eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne indkvartere parret sammen.

- Ét eksempel er sager, hvor et par er blevet lovformeligt gift her i landet ved kongebrev, dvs. ved dispensation fra de almindelige ægteskabsregler. I disse tilfælde har de kompetente myndigheder taget stilling til, at der ikke er tale om et tvangsægteskab eller anden form for utilbørligt pres.
- Det kan i den forbindelse bemærkes, at det klare udgangspunkt efter ægteskabsloven er, at asylansøgere ikke kan indgå ægteskab her i landet.
- Og jeg vil også gerne understrege, at min instruks alene angår spørgsmålet om indkvartering i asylsystemet, og ikke fx om et ægteskab, hvor en af parterne er mindreårig, kan eller skal anerkendes efter dansk ret. Det spørgsmål må afgøres på sædvanlig vis af den kompetente myndighed i hvert enkelt tilfælde.
- Det betyder, at de par, der i dag kan få anerkendt et ægteskab indgået i udlandet, fortsat vil kunne dette. Det berøres ikke af min instruks.
- Der er heller ikke taget stilling til, om parret, hvis parterne faktisk opnår asyl og eventuelt visiteres til samme kommune, kan anvises den samme bolig. Det er – som i alle andre lignende sager, hvor mindreårige er involveret – en sag for de relevante kommunale myndigheder.
- Vi foregriber altså ikke de beslutninger, som de relevante myndigheder allerede i dag skal træffe, herunder med iagttagelse af barnets tarv.
- Adskillelsen af parterne i asylsystemet skal alene minimere risikoen for, at unge piger under deres første tid her i landet fratages deres selvbestemmelsesret.
- Et andet eksempel kan være sager, hvor der foreligger særlige omstændigheder, der betyder, at der skal gøres undtagelse efter Danmarks internationale forpligtelser, herunder retten til respekt for familielivet.

- Det kan som nævnt f.eks. være sager, hvor parret har børn, hvor forældrene – f.eks. moren til et nyfødt barn – er stærkt traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene efter de sundhedsfaglige udtalelser er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.
- Efter omstændighederne kan det således i en sådan – aldeles ulykkelig – sag f.eks. kræves, at omsorgen over for det nyfødte barn ikke rimeligvis kan håndteres på anden vis ved professionel støtte, og at farens konstante tilstedeværelse derfor spiller en afgørende rolle for at sikre, at det nyfødte barns tarv varetages.

Q&A nr. 5: Mener ministeren fortsat, at den nye indkvarteringsordning er hensigtsmæssig?

Muligt svar

- Formålet med indkvarteringsordningen er som nævnt bl.a. at sikre, at indkvarteringen i asylsystemet ikke bidrager til at fastholde en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv, og at forhindre overtrædelser af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark.
- Det er derfor som nævnt fortsat min opfattelse, at udgangspunktet for indkvarteringsordningen bør være, at mindreårige ægtefæller og samleverer skal indkvarteres adskilt fra deres myndige partner.
- Men der skal naturligvis altid foretages en konkret vurdering, da der kan være særlige grunde til, at udgangspunktet i konkrete sager skal fraviges.

Q&A nr. 6: Ministeren siger nu, at der skal være undtagelser. Hvorfor fremgik det ikke af pressemeddelelsen den 10. februar 2016?

Muligt svar

- Som jeg bl.a. har oplyst under samråd Z, der blev afholdt den 15. marts 2016, skal min generelle instruks omsættes i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager.
- Udlændingemyndighederne er i færd med at udarbejde disse.
- Indkvarteringsordningen skal naturligvis administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.
- Det betyder således også, at det vil fremgå af retningslinjerne, at der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering i de tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering vil være i strid med retten til respekt for familielivet at indkvartere parret adskilt.
- Det ændrer ikke ved min principielle holdning til, at mindreårige ægtefæller ikke bør indkvarteres sammen, og det er denne linje, der danner afsæt for de retlige overvejelser, som myndighederne skal foretage også i disse sager.

[Baggrund:

Bl.a. følgende fremgår af ministerens pressemeddelelse af 10. februar 2015:

"Efter de nye retningslinjer må ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn."

Q&A nr. 7: Er indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser?

Muligt svar

- Ja, det er ministeriets vurdering, at ordningen med separat indkvartering af ægtefæller eller samlevende i tilfælde, hvor en af parterne er mindreårig, er i overensstemmelse med Danmarks internationale

forpligtelser – herunder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for bl.a. familielivet og FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen).

- Myndighederne skal i alle tilfælde naturligvis overholde Danmarks internationale forpligtelser. Det betyder også, at det kan være nødvendigt at gøre undtagelse i særlige tilfælde, hvor dette følger af navnlig EMRK artikel 8 om retten til respekt for bl.a. familielivet og Børnekonventionen.
- [Det kan dog aldrig komme på tale at gøre undtagelse i tilfælde, hvor den ene part er under 15 år.]
- Men udgangspunktet er, at det ikke vil være muligt for ægtefæller eller samlevende at blive indkvarteret sammen i asylcentre, hvis den ene part er under 18 år – og dét vurderes at være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Q&A nr. 8: Hvilke rettigheder har parterne under adskillelsen?

Muligt svar

- Indkvarteringsinstruksen skal naturligvis ses i sammenhæng med de retningslinjer, som udlændingemyndighederne er ved at udarbejde.
- Disse retningslinjer redegør nærmere for den praktiske fremgangsmåde i forbindelse med indkvarteringen og for indkvarteringsforholdene for eventuelt adskilte ægtefæller og samlevende.
- Parterne skal – i de tilfælde, hvor de indkvarteres separat – indkvarteres på asylcentre relativt tæt på hinanden og have adgang til regelmæssige besøg og anden kontakt (herunder som udgangspunkt med myndighedernes økonomiske bistand).
- Indkvarteringsordningen skal endvidere ses i lyset af, at adskillelsen må antages at være af relativt kort varighed, idet den alene angår indkvarteringen i asylsystemet. Det skal også ses i lyset af, at myn-

dighederne – hvor dette konkret ikke måtte være tilfældet – af egen drift regelmæssigt skal revurdere indkvarteringsafgørelsen.

- Endvidere kan parterne til enhver tid selv anmode om genoptagelse af deres sag.
- [Udlændingestyrelsen administrerer allerede på nuværende tidspunkt indkvarteringsordningen i overensstemmelse med disse principper.]

[Hvad er formålet med adskillelsen, når parterne alligevel kan besøge hinanden mv.?)

- Formålet med indkvarteringsordningen er som nævnt bl.a. at sikre, at indkvarteringen i asylsystemet ikke bidrager til at fastholde en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv, og at forhindre overtrædelser af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark.
- Under adskillelsen får den mindreårige det, vi kalder en betænkningssperiode, hvor den mindreårige kan overveje, om ægteskabet eller samlivet er frivilligt.
- Disse formål skal naturligvis balanceres over for bl.a. hensynet til retten til respekt for familielivet mv.
- Det er ministeriets vurdering, at den rette retlige balance er fundet ved den ordning, som jeg har præsenteret.
- Jeg er tilfreds med, at mindreårige som udgangspunkt ikke skal indkvarteres med en ældre ægtefælle eller samlever, og jeg tror bestemt, at det [i de fleste tilfælde] vil være det bedste [for den mindreårige].
- Som jeg allerede var inde på tidligere, så følger udlændingemyndighederne de sager, der opstår. Der bliver i den forbindelse også set på, hvilken karakter sagerne har, og hvem de berørte asylansøgere er.

- [Jeg vil naturligvis følge med i de erfaringer, som myndighederne gør sig med ordningen.]

Q&A nr. 9: Hvorfor mener ministeren, at det er i orden at adskille et par, mens det opholder sig i asylsystemet, når parret alligevel efterfølgende kan boligplaceres sammen i kommunerne?

Muligt svar

- Min holdning er den, at vi så vidt muligt skal sikre, at unge piger ikke påtvinges et samliv i asylsystemet, som ikke harmonerer med retten til selvbestemmelse.
- Og vi skal under alle omstændigheder ikke risikere at stå i en situation, hvor danske myndigheder uforvarende kan komme til at bidrage til at udhule unge pigers ret til selvbestemmelse.
- Derfor er det min holdning, at vi så vidt muligt skal skille sådanne par ad i den første, indledende fase af deres ophold her i landet, inden de har fået asyl. Det skylder vi de unge piger, som i øvrigt søger vores beskyttelse.
- Der er ikke herved taget stilling til, om ægteskabet vil kunne anerkendes efter gældende dansk ret, hvis parret er gift og ikke kun samlevende. Det spørgsmål må afgøres på sædvanlig vis af den kompetente myndighed i hvert enkelt tilfælde.
- Og der er heller ikke taget stilling til, om parret, hvis parterne faktisk opnår asyl og eventuelt visiteres til samme kommune, kan anvise den samme bolig. Det er – som i alle andre lignende sager, hvor mindreårige er involveret – en sag for de relevante kommunale myndigheder.
- Vi foregriber altså ikke de beslutninger, som de relevante myndigheder allerede i dag skal træffe, herunder med iagttagelse af barnets tarv. Adskillelsen af parterne i asylsystemet tjener til at minimere risikoen for, at unge piger under deres første tid her i landet fratages deres selvbestemmelsesret.

Q&A nr. 10: Har kvinder ikke ret til selv at bestemme, om de vil bo sammen med en mand, også selvom de er under 18 år?

Muligt svar

- En del af de her unge piger står i en meget sårbar situation, og en del af dem er endda rejst hertil uden deres forældre, som kan bestemme, hvad de må, og hvad de ikke må.
- I de tilfælde, er vi som myndighed nødt til at passe på dem og sørge for, at de ikke påtvinges et samlivsforhold.
- Derfor går vi som myndighed ind og siger, at som altovervejende hovedregel kan man ikke bo sammen med en ægtefælle eller samlever, hvis man er under 18 år.
- Vi siger jo ikke, at de ikke må se hinanden. Vi lægger bare ikke seng og bord til.

[Baggrund:

- Hvis den mindreårige bliver vurderet som uledsaget, vil der være en personlig repræsentant, der er tillagt en myndighed ift. barnet.]

Q&A nr. 11: I Danmark kan par, hvor den ene f.eks. er 17 år og den anden 19 år godt få lov til at bo sammen. Hvorfor kan asylansøgere ikke det?

Muligt svar

- For asylansøgere gælder der jo det, at det er myndighederne, som bestemmer, hvor de skal indkvarteres. Det følger direkte af udlændingeloven.
- Det betyder helt konkret, at det er Udlændingestyrelsen, der bestemmer, om et par skal dele seng og bord. På den måde adskiller disse sager sig jo afgørende fra den situation, hvor et ungt dansk par vælger at flytte sammen.

- Med denne ret til at bestemme, hvor og hvordan mindreårige asylansøgere skal indkvarteres, følger også en pligt til at sikre, at myndighederne ikke uforvarende bidrager til at opretholde eller pådutte et samliv, der ikke bygger på de unge pigers egen frie vilje og ret til selvbestemmelse.
- Den rolle – og det ansvar – vi påtager os som myndighed er efter min opfattelse helt rimelig, for så længe du er asylansøger, så er udgangspunktet, at du ikke må bo sammen med en ægtefælle eller samlever, hvis du er under 18 år.

Q&A nr. 12: Vil I sørge for, at de bliver indkvarteret sammen, når den mindreårige fylder 18 år?

Muligt svar

- Parret skal selv anmode om at blive indkvarteret sammen, når den mindreårig er fyldt 18 år.

Q&A nr. 13: Hvorfor genoptog Udlændingestyrelsen en række afgørelser?

Muligt svar

- Efter udlændingeloven[s § 42 a, stk. 7, 1. pkt.] træffer Udlændingestyrelsen bestemmelse om indkvarteringen af asylansøgere.
- Indkvarteringen foregår som udgangspunkt som led i faktisk forvaltningsvirksomhed.
- Nægter et par at efterkomme anvisningen – eller efterkommer parret, men modvilligt – kan Udlændingestyrelsen træffe afgørelse [efter bestemmelsens 3. pkt.] om indkvartering – et såkaldt "flyttepåbud".
- Et sådant påbud har karakter af afgørelsesvirksomhed i forvaltningslovens forstand.

- Det betyder bl.a., at forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse finder anvendelse.
- Udlændingestyrelsen har meddelt, at de vil genoptage alle de afgjorte sager, hvor det fortsat er relevant at tage stilling til separat indkvartering, med henblik på at sikre en fyldestgørende partshøring, og herefter revurdere sagerne.
- Det vil sikre, at der foreligger et fuldt oplyst grundlag til brug for indkvarteringsafgørelsen.

[Hvorfor har myndighederne først fundet ud af det nu?]

- Udlændingestyrelsen blev ved en nærmere gennemgang af det forvaltningsretlige grundlag opmærksom på problemstillingen, og har derfor nu taget skridt til at sikre, at der sker fyldestgørende partshøring i sagerne.

Q&A nr. 14: Hvad er status på disse genoptagelsesafgørelser?

Muligt svar

- Som jeg oplyste indledningsvist, er alle de sager om adskilt indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende, hvor det fortsat er relevant at tage stilling til separat indkvartering, blevet genoptaget med henblik på partshøring.
- Udlændingestyrelsen vil herefter foretage en fornyet afgørelse i sagerne.
- Den afgørelse vil blive truffet på baggrund af alle de foreliggende oplysninger i sagerne.
- Jeg ved, at Udlændingestyrelsen prioriterer disse sager højt og vil træffe afgørelse så hurtigt, som det er muligt.

Q&A nr. 15: Hvorfor er adskillelsen af parterne opretholdt under revurderingen af de konkrete sager i Udlændingestyrelsen? Hvornår regner Udlændingestyrelsen med, at der træffes afgørelse?

Muligt svar

- Adskillelsen er sket på baggrund af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016.
- Udlændingestyrelsen er opmærksom på, at parrene er i en sårbar situation, og styrelsen prioriterer som følge heraf behandlingen af genoptagelsessagerne højt.
- Der er på nuværende tidspunkt iværksat partshøring i alle sagerne
- Udlændingestyrelsen forventer at kunne træffe afgørelse snarest muligt, når de pågældende har besvaret styrelsens partshøring, eller partshøringsfristen er udløbet.

Q&A nr. 16: Hvorfor er Folketingets Ombudsmand gået ind i sagen om den generelle indkvarteringsafgørelse?

Muligt svar

- Folketingets Ombudsmand har ved brev af 11. maj 2016 meddelt, at han af egen drift har valgt at gå ind i sagen om separat indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende.
- Ombudsmandens undersøgelse vedrører bl.a. den generelle nye indkvarteringsordning, herunder de retlige overvejelser i tilknytning til indkvarteringsinstruksen. [Ombudsmanden har endvidere stillet spørgsmål om, hvordan Udlændingestyrelsen har fremmet de sager, der er blevet genoptaget med henblik på partshøring].
- Sagen startede med, at ombudsmanden gik ind i en konkret sag om separat indkvartering af et par. [Denne sag er nu genoptaget med henblik på, at Udlændingestyrelsen foretager en fornyet partshøring og efterfølgende træffer en fornyet afgørelse om indkvartering. Udlæn-

dingestyrelsen har partshørt parret den 16. juni 2016, og afventer, at de kommer med bemærkninger til sagen, eller at partshøringsfristen udløber den 30. juni 2016.]

[Hvilke spørgsmål har Folketingets Ombudsmand stillet?]

- Folketingets Ombudsmand har bl.a. anmodet om en udtalelse om den nye praksis for indkvartering af 15-17-årige asylansøgere, der lever i ægteskab eller samlivsforhold, og om at modtage de sagsakter, der belyser myndighedernes retlige overvejelser omkring ordningen.
- Ombudsmanden har nu modtaget akterne med ministeriets bemærkning om, at ministeriet vil vende tilbage med en uddybende redegørelse for de retlige overvejelser i forbindelse med oversendelsen af en vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre. Denne oversendelse påregnes at finde sted senest sommeren 2016.
- Senest har ombudsmanden endvidere bedt om at modtage yderligere skriftligt materiale, der kan belyse de retlige overvejelser, som ministeriet foretog forud for udstedelsen af ministerens instruks af 10. februar 2016.
- Ombudsmanden har endvidere bedt ministeriet om – i det omfang, disse overvejelser ikke fremgår heraf – at redegøre for de retlige overvejelser, som ministeriet gjorde sig forud for udstedelsen af instruksen.
- [I forlængelse heraf har ombudsmanden bedt ministeriet om at oplyse, om indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016 efter ministeriets opfattelse må anses for lovlig.]
- Endelig har ombudsmanden samtidig bedt Udlændingestyrelsen om at oplyse, hvordan styrelsen har fremmet genoptagelsessagerne, herunder hvilke ekspeditioner der er foretaget i perioden efter den 28. april 2016.

- [Ombudsmanden har i den forbindelse også bedt styrelsen om at redegøre for, hvordan styrelsen har tænkt sig at sikre, at afgørelserne i genoptagelsessagerne kan blive truffet inden for kort tid, uanset om ministeriets og styrelsens kommende generelle retningslinjer på området er udstedt.]
- Der er frist for besvarelsen af denne del den 28. juni 2016.

[Baggrund:

...

Q&A nr. 17: Hvilke retlige overvejelser gjorde ministeriet sig forud for udstedelsen af indkvarteringsinstruksen?

Muligt svar

- Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet foretog forud for udsendelse af instruksen den 10. februar 2016 en række retlige overvejelser vedrørende rammerne for den fremtidige indkvarteringsordning, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser og dansk ret i øvrigt.
- Det indgik bl.a. i ministeriets overvejelser, at ordningen på den ene side skulle varetage hensynet til barnets tarv og til beskyttelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark, herunder reglerne om den seksuelle lavalder og om ulovlig [samlivs]tvang, og på den anden side ikke gøre usaglige eller uforholdsmæssige indgreb i familielivet.
- Som ministeriet har oplyst Folketingets Ombudsmand om, vil ministeriet redegøre uddybende for de retlige overvejelser og hensyn, der ligger til grund for ordningen, i forbindelse med udstedelsen af en vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentre.
- Vejledningen forventes at foreligge senest sommeren 2016.

- Som jeg nævnte indledningsvist, vil jeg naturligvis oversende disse retningslinjer til udvalgets orientering.

Q&A nr. 18: Spørgsmål til reglerne for at indgå ægteskab ved kongebrev

Muligt svar

- Det henhører under Socialministeren.

[Baggrund:

...

Q&A nr. 19: Spørgsmål til bestemmelserne i serviceloven

Muligt svar

- Det følger af servicelovens § 146, at kommunen skal føre tilsyn med de forhold, som børn og unge under 18 år samt vordende forældre i kommunen lever.
- Efter servicelovens § 153 er der en udvidet underretningspligt for personer, der udøver offentlig tjeneste eller hverv om, at der skal ske underretning til kommunen, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte efter kapitel 11 eller har været udsat for vold eller overgreb.
- Denne udvidede underretningspligt gælder således for asylcenteroperatørerne.

Q&A nr. 20: Antallet af adskilte og ikke-adskilte par (seneste status)

Muligt svar

- Udlændingestyrelsen har oplyst, at der aktuelt er 13 par i asylsystemet, der er indkvarteret hver for sig. I 3 af sagerne har mindst en af

parterne under styrelsens sagsbehandling givet udtryk for separat indkvartering.

- Udlændingestyrelsen har desuden oplyst, at der aktuelt er 2 par i asylsystemet, der ikke er indkvarteret hver for sig. Desuden er et par indkvarteret på samme børnecenter, men ikke på samme værelse.

Q&A nr. 21: Status på sagerne for de 5 par, der omtales i Røde Kors' brev til ministeriet

Muligt svar

- Der er omtalt fem par i Røde Kors' brev til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet af 3. marts 2016.
- Udlændingestyrelsen har oplyst, at det første par ikke er adskilt. [Udlændingestyrelsen afventer, at de pågældende besvarer den parts-høring, som styrelsen har sendt.].
- Det andet par er udeblevet. [Udlændingemyndighederne er således ikke bekendt med de pågældendes opholdssted. Parret har ikke været adskilt, og begge ægtefæller er på nuværende tidspunkt over 18 år gamle.].
- Det tredje par har fået opholdstilladelse, og er overgået til integration i kommunen. [Parret har ikke været adskilt].
- Det fjerde par er adskilt. [Udlændingestyrelsen afventer, at de pågældende besvarer den partshøring, som styrelsen har sendt.].
- Det femte par er adskilt. [Udlændingestyrelsen afventer, at de pågældende besvarer den partshøring, som styrelsen har sendt.].”

8.7.4.4. Sagsfremstilling til brug for samrådet

Der foreligger i sagen en sagsfremstilling dateret den 13. juni 2016 og udarbejdet af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Det fremgår heraf bl.a.:

"Udkast til besvarelse af samrådsspørgsmål AJ (alm. del) fra Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg stillet efter ønske fra Josephine Fock (ALT)

...

Baggrund:

Der var i starten af 2016 medieomtale af, at mindreårige asylansøgere i visse tilfælde har været indkvarteret med deres ægtefælle/samlever under asylsagens behandling her i landet.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren bad i forlængelse af medieomtalen Udlændingestyrelsen om at indhente oplysninger fra indkvarteringsoperatørerne for at afdække omfanget af mindreårige asylansøgere, som er indkvarteret i danske asylcentre med en voksen ægtefælle eller samlever.

På tidspunktet for høringen (slutningen af januar 2016) var der indkvarteret 27 mindreårige asylansøgere i de danske asylcentre.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren anmodede på baggrund af høringen Udlændingestyrelsen om at ændre praksis således, at ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kunne bo sammen med en ægtefælle eller samlever.

Ministeren tilkendegav samtidig dette i en pressemeddelelse af 10. februar 2016.

Samtidig instruerede ministeren Udlændingestyrelsen om at skille de par ad, hvor den ene var mindreårig, og om at udarbejde retningslinjer til operatørerne, der udmøntede den generelle instruks om indkvarteringen.

Antal mindreårige asylansøgere med en ægtefælle eller samlevende

Udlændingestyrelsen sendte umiddelbart efter medieomtalen af barnebrude i de danske asylcentre i slutningen af januar en hastehøring til alle indkvarteringsoperatørerne. De første indberetninger fra indkvar-

teringsoperatørerne viste, at der var 27 par, hvoraf den ene eller begge parter var mindreårige. Dette tal er siden opjusteret til 34.

Udlændingestyrelsen har siden ministerens instruks iværksat at par, hvoraf den ene part er under 18 år, skal indkvarteres særskilt.

Udlændingestyrelsen har den 17. juni 2016 oplyst, at der aktuelt er 16 par, i asylindkvarteringssystemet, hvor den ene eller begge parter er under 18 år.

14 par er indkvarteret hver for sig. I to af disse sager er adskillelsen sket i overensstemmelse med mindst en af parternes eget ønske.

1 par, hvor begge parter er under 18 år, er indkvarteret på samme center for uledsagede mindreårige, men på hver sit værelse.

Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at der aktuelt i asylindkvarteringssystemet er 1 par, hvor en eller begge parter er under 18 år, der ikke er indkvarteret hver for sig.

Årsagen til faldet fra 34 par til 18 par, hvoraf den ene eller begge parter var mindreårige, skyldes, at en del af parrene er overgået til integration i kommunerne, mens andre mindreårige er blevet aldersvurderet til at være over 18 år.

Udlændingestyrelsen bemærker, at par, hvor begge parter aktuelt er registreret med en alder på mindst 18 år, ikke indgår i opgørelsen. Det samme gælder par, der er overgået til integration, eller som er registreret som udeblevne.

Konkrete episoder på centrene med selvmordsforsøg mv.

Det var den 7. juni 2016 omtalt i medierne, at adskillelsen af mindreårige ægtefæller og samleve på de danske asylcentre i konkrete tilfælde havde ledt til bl.a. selvmordstrusler- og forsøg og indlæggelser med ambulance.

Nyheden blev bragt i forlængelse af, at en journalist havde fået aktindsigt i to breve fra Røde Kors (til henholdsvis ministeriet og Udlændingestyrelsen). I brevene beretter Røde Kors om episoder på asylcentre, hvor asylansøgere har reageret med stor frustration og tegn på mistrivsel som følge af at være blevet indkvarteret adskilt fra deres ægtefælle/samlever. Der omtales bl.a. konkrete tilfælde af selvmordsforsøg og hospitalsindlæggelser. Endvidere anbefales, at der etableres en dispensationsadgang fra ordningens udgangspunkt om separat indkvartering af mindreårige ægtefæller/samlever, og der gives en række konkrete anbefalinger til, hvordan ordningen bedst kan indrettes.

Folketingets Ombudsmand:

Det bemærkes, at Folketingets Ombudsmand er gået ind i sagen om den nye indkvarteringsinstruks. Undersøgelsen omfatter bl.a. de retlige overvejelser, der er gjort forud for instruksens iværksættelse. Herudover omfatter undersøgelsen bl.a. det forhold, at instruksens af 10. februar 2016 fremstår uden undtagelser.

Der henvises herom til Q&A nr. 16.

...

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret¹³³, at oplysningerne i sagsfremstillingen formentlig er genbrug fra tidligere sagsfremstillinger. Hun tror, at undtagelserne er omtalt i talepapiret. Hun ved ikke, om de i forbindelse med udarbejdelsen af sagsfremstillingen tænkte så meget over, om undtagelserne var nævnt eller ej. Deres fokus i denne sagsfremstilling var på at beskrive de konkrete episoder, der havde givet anledning til samrådet.

8.7.4.5. Lukket samråd den 23. juni 2016

Den 23. juni 2016 blev der afholdt et lukket samråd med udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg. Der foreligger ingen udskrift fra samrådet.

¹³³ Afhøringsekstrakten, side 559.

8.7.5. Ombudsmandens anmodning om yderligere materiale og oplysninger fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen

Folketingets Ombudsmand anmodede i et brev af 13. juni 2016 Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om at udtale sig om følgende:

"1. Jeg forstår, at ministeriet har sendt mig samtlige akter, der er journaliseret på Udlændingestyrelsens eller ministeriets sager.

Jeg beder ministeriet om at oplyse, hvorvidt der foreligger yderligere (eventuelt ujournaliseret) skriftligt materiale, der kan belyse de retlige overvejelser, som ministeriet foretog forud for udstedelsen af ministerens instruks af 10. februar 2016.

Jeg beder i givet fald om at modtage materialet, uanset i hvilken form det måtte foreligge, herunder f.eks. e-mails, 'mavebælter', sms'er, håndskrevne notater, forelæggelser for ministeren eller andre og resolutioner i den forbindelse, eventuelt i digital form.

Jeg beder ministeriet om at sende mig både Udlændingestyrelsens og ministeriets eget materiale af denne karakter.

Jeg har orienteret styrelsen om min anmodning.

2. Jeg har noteret mig, at det fremgår af de akter, som jeg har modtaget, at der i hver enkelt sag skal foretages en konkret vurdering og afvejning af en række hensyn og omstændigheder, bl.a. vedrørende artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Uanset dette indeholder hverken pressemeddelelsen eller den instruks, som Udlændingestyrelsen sendte til indkvarteringsoperatørerne den 10. februar 2016, nærmere retningslinjer om, at myndighederne i hver enkelt sag skal overveje, om adskillelse af ægtefæller eller samlevende vil være i strid med gældende ret.

Af det materiale, som jeg allerede har modtaget, kan jeg ikke vurdere, i hvilket omfang ministeriet har inddraget hensyn til menneskerettig-

hederne og forvaltningsretlige regler og grundsætninger i forbindelse med udstedelsen af instruksen den 10. februar 2016.

Jeg beder derfor ministeriet om – i det omfang, disse overvejelser ikke fremgår af det yderligere materiale, som ministeriet måtte sende mig – at redegøre for de overvejelser, som ministeriet forudgående gjorde sig med hensyn til instruksens overensstemmelse med menneskeretlighederne og forvaltningsretlige regler og grundsætninger.

3. I forlængelse heraf beder jeg ministeriet om at redegøre for, om den instruks, der blev meddelt Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, efter ministeriets opfattelse må anses for lovlig.

Jeg beder ministeriet om nærmere at begrunde sin opfattelse.

Jeg beder om at modtage styrelsens og ministeriets eventuelle akter og ministeriets udtalelse **senest den 28. juni 2016.**”

I et andet brev af 13. juni 2016 fra Folketingets Ombudsmand til Udlændingestyrelsen hedder det bl.a.:

”Jeg har fra advokat Amalie Starch modtaget orientering om styrelsens e-mail af 1. juni 2016 til hende i sagen vedrørende genoptagelse af [L-M]’s og [L-K]’s sager om indkvartering.

Det fremgår af e-mailen, at styrelsen i uge 22 eller 23 ville påbegynde udsendelsen af partshøringer af alle de par, som styrelsen har adskilt, og at der ville blive givet en tre ugers svarfrist. Det fremgår endvidere, at det herudover er ’svært at sige noget om en tidshorisont, da det afhænger af hvornår vi får svar og hvilke svar vi får ind, hvornår der kan blive truffet en afgørelse’.

I sin udtalelse af 28. april 2016 til mig oplyste styrelsen, at styrelsen ville tilstræbe en hurtig afgørelse af genoptagelsessagerne.

På den baggrund beder jeg styrelsen om senest den 28. juni 2016 at oplyse, hvordan styrelsen har fremmet genoptagelsessagerne, her-

under hvilke ekspeditioner der er foretaget i perioden efter den 28. april 2016.

Styrelsen bedes samtidig redegøre for, hvordan styrelsen har tænkt sig at sikre, at afgørelserne i genoptagelsessagerne kan blive truffet inden for kort tid, uanset om ministeriets og styrelsens kommende generelle retningslinjer på området er udstedt.

Jeg henviser i den forbindelse til de bekymringer, som adskillelsen af parrene kan give anledning til, jf. f.eks. Røde Kors' brev af 3. marts 2016 og notat af 4. marts 2016 til henholdsvis ministeriet og styrelsen (kopi vedlagt).

Jeg beder desuden styrelsen om at oplyse, om der efter den 10. februar 2016 er indrejst asylansøgere under 18 år, der er samlevende eller gift med en asylansøger. I bekræftende fald beder jeg styrelsen om at oplyse, om de pågældende er blevet adskilt allerede ved ankomsten, mens styrelsen vurderer, om de kan indkvarteres sammen.

Endelig beder jeg styrelsen om at oplyse, hvilken rolle styrelsen henholdsvis indkvarteringsoperatørerne spiller i forbindelse med beslutninger om indkvartering, og hvilken information operatørerne har modtaget til brug for varetagelsen af deres rolle.

Jeg henviser til § 17, stk. 1, i ombudsmandsloven."

8.7.6. Dialog mellem Justitsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om Justitsministeriets rådgivning

Jens Teilberg Søndergaard sendte den 28. juni 2016 kl. 12.54 sålydende mail til Lykke Sørensen (cc til bl.a. Nina Holst-Christensen og Thomas Klyver):

"Emne: Om adskillelse af asylpar

...

I forlængelse af vores snak i går om spørgsmålet om adskillelse af asylpar har Nina og Thomas talt med Jesper Gori. De har redegjort for, at vi retligt vurderer sagen, som vi hele tiden har gjort, og som det bl.a. er kommet til udtryk i jeres svar til ombudsmanden af 4. maj 2016.

Jesper tilkendegav, at I ikke desto mindre gerne vil holde et møde med os om sagen. Vi stiller naturligvis gerne op til et møde –men jeg vil altså bede jer om at være præcise i forhold til, hvad der er, som I gerne vil have os til at vurdere eller forholde os til. Jeg skal være ærlig at sige, at både jeg, Nina og kontoret haft lidt svært ved at finde ud af, hvad det præcist er, at I forventer af os.”

Samme dag kl. 13.12 videresendte han mailen til Barbara Bertelsen med følgende besked:

”...

Jeg vil lige orientere dig om sagen om adskillelse af asylpar (der også nu og da benævnes sagen om ”barnebrude”).

Du nævnte over for mig, at Uffe havde henvendt sig til dig om sagen bl.a. med en påstand om, at vores rådgivning i sagen var ”skredet”.

Jeg har nu forhørt mig på kryds og tværs hos Nina, i kontoret osv. –og jeg kan altså ikke se noget belæg for, at vores rådgivning i sagen skulle være ”skredet”. Tværtimod taler alt i sagen for, at den har været konsistent. Hertil kommer, at jeg har talt med Lykke, og hun har simpelthen svært ved at redegøre for, på hvilke punkter vores rådgivning skulle være ”skredet” –og det samme har Jesper Gori, når Thomas og Nina taler med ham. Og så er det jo svært at forholde sig til påstanden.

Baggrunden for, at spørgsmålet nu tages op af UIBM, er formentlig, at Udlændingestyrelsen skal træffe fornyet afgørelse i sagerne om adskillelse af asylpar her før sommerferien, og at de måske kommer frem til, at der er flere par, som ikke bør holdes adskilt. Vi har ikke været involveret i behandlingen af de konkrete sager, men har kun drøftet de generelle juridiske spørgsmål med UIBM.

...

Nina er en del oprørt over, at Lykke valgte at få Uffe til at gå til dig med påstanden om, at vores rådgivning er ”skredet”, i stedet for at gå til hende eller mig. Jeg er enig med hende i, at det ikke er en ordentlig måde at gå frem på –og jeg har tænkt mig at sige det til Lykke ved det møde, som omtales i mailen nedenfor.

...”

Tidligere samme dag (kl. 8.19) havde Jens Teilberg Søndergaard sendt sålydende mail til Barbara Bertelsen:

"I forlængelse af vores telefonsamtale sender jeg det eksempel, som vi har tænkt os at sende til UIBM. Lykke har nævnt den pågældende case som en tilfældegruppe, de gerne vil have vores vurdering af.

Kan du (og eventuelt ministeren) godkende?"

Vedhæftet mailen var følgende dokument med titlen "Eksempel vedr. adskillelse af asylansøgere":

"Forudsætninger:

Et par bestående af en kvinde på 16 år og en mand på 22 år. Kvinden er gravid, eller parret har et mindreårigt barn. Det lægges til grund, at parret ikke kan få dispensation fra kommunen til at indgå ægteskab (såkaldt kongebrev).

Det forventes, at adskillelsen vil vare 4 mdr. med henvisning til sagsbehandlingstiden i asylsager. Det lægges i denne forbindelse til grund, at parret har mulighed for at besøge hinanden i den periode, som adskillelsen varer.

Vurdering:

Det er Justitsministeriets opfattelse, at det vil være muligt at adskille et sådant par, medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. at forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældre- evne og omsorg for barnet vil være afhængig af, at forældrene bor sammen med barnet."

Barbara Bertelsen besvarede mailen samme dag kl. 17.25 med besked om bl.a., at hun ville orientere ministeren "om det samlede billede".

Ved mail af 1. juli 2016 kl. 10.08 til Jesper Gori med kopi til bl.a. Anna-Sophie Saugmann-Jensen sendte Thomas Klyver det vedhæftede eksempel med Justitsministeriets vurdering. I mailen tog han forbehold for godkendelse fra

departementschefen og ministeren. I en mail samme dag kl. 11.46 til Jesper Gori med kopi til bl.a. Anna-Sophie Saugmann Jensen oplyste han, at der nu var "godkendelse herfra".

Thomas Klyver har herom forklaret¹³⁴, at sagen på dette tidspunkt blev taget hele vejen op i systemet, fordi der var en diskussion om, hvorvidt der var sket en glidning i Justitsministeriets rådgivning. De havde modtaget en anmodning fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om at være konkrete og komme med et eksempel, hvoraf man kunne se, hvordan Justitsministeriet så på forpligtelserne efter EMRK. Da Justitsministeriet gik skridtet videre fra den generelle rådgivning til at komme med et egentligt eksempel, der kunne blive retningsgivende for administrationen i Udlændingestyrelsen, var det nødvendigt, at departementschefen og ministeren blev involveret. Der var ikke andet i det, end at de mente, at ministeren skulle godkende et sådant eksempel. Adspurgt til eksemplet har han forklaret, at som han erindrer det, var det dette eksempel, der gik op til ministeren. De gik i den forbindelse ikke nærmere ind i omstændighederne for, hvornår og under hvilke omstændigheder man kunne få et kongebrev eller ej, idet afgørelsen henhørte under Social- og Indenrigsministeriet og delvist under Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, der foretog de facto vurderingerne i forbindelse med familiesammenføringssagerne. Når man gav en vurdering, var man også nødt til at opstille forudsætningerne herfor. Som han husker det, var der opstået tvivl om, hvordan man skulle se på disse sager, hvorfor Jesper Gori og Lykke Sørensen havde bedt dem om et eksempel, som de kunne gå videre med til brug for retningslinjerne. Udlændingestyrelsen ventede på at få beskrevet, hvordan styrelsen skulle forholde sig, og hvad juraen holdt til. Han tænkte, at ministeriet ville sende eksemplet videre til Udlændingestyrelsen. Det var ikke et eksempel til brug for en pressehenvendelse. Hvis det i eksemplet omvendt blev lagt til grund, at parret kunne få dispensation ved kongebrev, holdt konklusionen ikke, idet der i så fald ville være tale om forskelsbehandling. De menneskelige aspekter, som de lagde vægt på i eksemplet, var aldersforskellen mellem parterne, den mindreåriges alder og de hensyn, som de overordnet mente kunne begrunde ordningen – nemlig, at der i Danmark gælder et udgangspunkt om, at man skal være 18 år for at blive gift, og at staten må træde til, når man bor på et asylcenter uden andre til at varetage sine interesser. Der

134 Afhøringssekstrakten, side 579 ff.

blev tillige lagt vægt på, hvor langt adskillelsen og indgrebet i familielivet rakte, idet det var klart, at indgrebet var større, hvis man slet ikke måtte besøge hinanden, end hvis parret blot ikke måtte sove sammen. De vurderede på baggrund heraf, at eksemplet efter deres bedste vurdering gik an. Dette var så langt, som de mente, at man kunne gå. Adspurgte, om eksemplet skulle læses således, at de lagde til grund, at den 16-årige havde et familieliv i artikel 8's forstand, har han forklaret, at eksemplet må skulle læses sådan. Det saglige formål med at adskille parret var hensynet til at beskytte den mindreårige mod sin egen umodenhed, og at man havde svært ved at træffe et valg af den omhandlede karakter, når man kun er 16 år. Der var Europarådsanbefalinger om, at det er dårligt for en 16-årig at indgå i et ægteskab. Staten havde et ansvar på asylcentre og måtte derfor tage de nødvendige forholdsregler. Der lå ikke i eksemplet en forudsætning om, at man ikke ville skulle indhente øvrige oplysninger end dem, der fremgik af eksemplet. Der ville altid skulle laves en konkret vurdering, og der kunne altid være forhold i sagen, som pegede i en anden retning. Det var meningen, at eksemplet skulle give en håndfast retning for en helt klar hovedregel. Det var så langt, som de mente, at de kunne gå. Eksemplet skulle ikke læses sådan, at man ikke skulle lave den vurdering, der var lagt op til i udkastet til udtalelse til ombudsmanden. Han husker, at Nina Holst-Christensen og han var nede på Jesper Goris kontor, fordi de gerne ville have en forklaring på, hvorfor Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet mente, at Justitsministeriets rådgivning skulle være skredet. De havde et tæt samarbejde om sagen, men også et langt mere omfattende samarbejde om alle mulige andre sager. Derudover havde de den opfattelse, at hvis nogen mente, at deres rådgivning var skredet, kunne man have startet med at ringe til ham eller Nina Holst-Christensen eller den person, man mente havde sagt noget forskelligt, for at få en forklaring herpå – i stedet for at gå til sin departementschef, der herefter gik til Justitsministeriets departementschef. De var også interesserede i at få at vide, hvor de mente, at noget var gået galt. Der havde været tale om et forløb, der var begyndt med nogle uformelle drøftelser, hvorefter det blev mere og mere konkret. Under mødet på Jesper Goris kontor var det lidt uklart, hvor rådgivningen skulle være skredet. De kom til at tale om kongebrevseksemplet, og da syntes han at kunne se på Jesper Gori, at Jesper Gori blev lidt overrasket, da de slog fast, at det afgørende var betingelserne for at få kongebrev og ikke, at man rent faktisk havde fået et kongebrev i Danmark. Jesper Gori sagde dog ikke, at de havde sagt noget andet tidligere. De fik ikke ud af Jesper Gori, hvor rådgivningen præcis skulle være skredet, ligesom de ikke fik indtryk af, om der

havde været drøftelser i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om, at undtagelsesmuligheden var blevet for bred. Han ringede efterfølgende til Jesper Gori for at nævne, at han ikke syntes, at det var i orden, at de på den måde var gået "op i systemet". De havde mange sager sammen, og dette var ikke den måde, som de samarbejdede på. Han fandt det lidt illoyalt at gå til departementschefen uden først at nævne det for Nina Holst-Christensen eller ham. Han fik under denne samtale forståelsen af, at forløbet ikke skyldtes en misforståelse af kongebrevseksemplet, men noget, som Nina Holst-Christensen havde sagt. Dette stemmer også overens med mailen. Herefter slog han det lidt hen. Der var røget "en finke af panden", og det hele faldt lidt fra hinanden. Nogle gange kan man gå lidt skævt af hinanden i en presset situation. Det kom ikke videre op i systemet. Han erindrer ikke, at der havde været diskussioner om, hvorvidt kongebrevseksemplet var egnet til at beskrive ordningen. Han skiftede til Sikkerhedskontoret den 1. september 2016 og var derfor ikke meget inde over retningslinjerne i notatet fra december 2016, men han deltog i et møde med Jesper Gori omkring oktober måned, hvor det blandt andet blev drøftet, hvor meget kongebrevet ville betyde, når det kom til stykket, eftersom kongebrevet i første omgang var en diskriminationsvurdering. Kongebrevsvurderingen var også udtryk for, at hvis der alene var en lille aldersforskel, var betænkelighederne ved et samliv mindre. Lovforslaget i efteråret 2016 om ændring af kongebrevsmuligheden var lidt affødt af denne diskussion. Det, som kongebrevet var udtryk for i den diskussion, ville dog nok gælde alligevel. Eksemplet fra juni måned 2016 var egnet på dette tidspunkt, eftersom eksemplet kom før lovændringen. Efter deres bedste vurdering ville man tabe ved Menneskerettighedsdomstolene i Strasbourg, hvis man indtog det standpunkt, at to danskere ville kunne blive myndige efter at have indgået ægteskab ved kongebrev, men at en tilsvarende situation ikke ville blive anerkendt for flygtninge, der kom til Danmark. Han tror ikke, at han på det tidspunkt havde overvejet, at man ville afskaffe muligheden for et kongebrev. Da lovændringen blev aktuel, kom der et behov for at vurdere, hvad kongebrevsmuligheden betød reelt. Han erindrer ikke, at der var diskussioner mellem ham, Nina Holst-Christensen og Jesper Gori om, hvorvidt der var tale om sammenlignelige situationer i artikel 14's forstand. Selv om man afskaffede muligheden for et kongebrev, skulle man fortsat tage de nødvendige hensyn. Fra drøftelser med Jesper Gori har han den opfattelse, at en af grundene til lovændringen om muligheden for et kongebrev var ønsket om en mere markant regel på blandt andet flygtningeområdet. Nærværende sag

gjorde, at man blev opmærksom på, at man havde kongebrevsmuligheden, men at man ikke ønskede den mulighed.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret¹³⁵ bl.a., at som hun husker det, var det først i juni 2016, at der kom fokus på den hypotetiske kongebrevsvurdering, som medførte, at der i tilfælde, hvor det blev vurderet, at et par ville kunne få kongebrev, skulle gøres undtagelse. Det skete – så vidt hun husker – i forbindelse med, at Udlændingestyrelsen meddelte, at de ville træffe afgørelse i de konkrete sager. Udlændingestyrelsen havde til brug for afgørelsen af de konkrete sager anmodet ministeriet om retningslinjer herfor. I den forbindelse fortalte Lykke Sørensen hende, at hun igen havde talt med Nina Holst-Christensen i Justitsministeriet, som havde udtalt, at der skulle foretages en hypotetisk kongebrevsvurdering. Det er hendes opfattelse, at der var uenighed mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet om, hvornår den hypotetiske kongebrevsvurdering blev introduceret. Da¹³⁶ Justitsministeriet oprindeligt ydede rådgivning i forbindelse med ordningen, var hun ikke tilstede, og det var hun heller ikke, da Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet på et senere tidspunkt drøftede, hvad der oprindeligt var blevet ydet af rådgivning. Det var dog hendes indtryk, at der opstod en diskussion om, hvorvidt undtagelsesadgangen var blevet større i løbet af rådgivningen, og der var uenighed om, hvorvidt det fra begyndelsen blev kommunikeret, at der skulle foretages en hypotetisk kongebrevsvurdering. Det indtryk fik hun ved flere lejligheder, herunder på baggrund af drøftelser mellem Lykke Sørensen og Jesper Gori. Hun var ikke inde over den hypotetiske sag, der blev forelagt Justitsministeriet, og som Justitsministeriet kom med sin vurdering af i mail af 1. juli 2016 kl. 10.08 fra Thomas Klyver til blandt andre hende og Jesper Gori. Hun mener, det var Jesper Gori eller Lykke Sørensen, der havde dialogen med Justitsministeriet herom. Hun kan dog godt huske, at hun fik mailen.

Nina Holst-Christensen har herom forklaret¹³⁷, at Lykke Sørensen havde sendt eksemplet i forlængelse af en episode, hvor hun var blevet meget vred på Lykke Sørensen. Lykke Sørensen havde på et møde den 27. juni 2016 fortalt hende, at det var Lykke Sørensens opfattelse, at hendes retsopfattelse var

135 Afhøringsekstrakten, side 546.

136 Afhøringsekstrakten, side 557-558.

137 Afhøringsekstrakten, side 633 ff.

skredet. Lykke Sørensen havde henvist til, at hun tidligere skulle have sagt, at graviditet ikke var udslagsgivende, og at hun nu sagde, at der skulle lægges vægt på graviditet. Lykke Sørensen sagde også, at Lykke Sørensen havde fortalt dette til sin departementschef, som var gået videre med det til Barbara Bertelsen. Det blev hun særdeles vred over, hvilket hun også gav udtryk for på mødet med Lykke Sørensen. At blive beskyldt for, at ens retsopfattelse skulle være "skredet", uden at man selv havde ændret sin retsopfattelse, beklikkede hendes faglighed. På mødet henviste hun også til den hypotetiske kongebrevsvurdering, som hun hele tiden havde påpeget, at de skulle foretage. Det endte med, at Thomas Klyver, Lykke Sørensen, Jesper Gori og hun holdt et møde, hvor hun gentog sin redegørelse for det område, hvor man med sikkerhed ikke kunne adskille mindreårige asylansøgere fra deres ægtefælle eller samlever, og hun gentog i den forbindelse også kongebrevsvurderingen. På daværende tidspunkt blev det klart for hende, at Jesper Gori havde forstået kongebrevsvurderingen således, at det var et spørgsmål om, hvorvidt asylparret havde fået et kongebrev. Jesper Gori spurgte afslutningsvis, om der i det hele taget var nogen muligheder for at adskille parrene. Det var denne episode, der førte til, at Lykke Sørensen sendte Justitsministeriet et konkret eksempel på en situation, som Justitsministeriet skulle forholde sig til. Eksemplet indeholdt en forudsætning om, at der var tale om et par bestående af en kvinde på 16 år og en mand på 22 år. Kvinden var gravid, eller også havde parret et mindreårigt barn. Det skulle også lægges til grund, at parret ikke kunne få dispensation fra kommunen til at indgå ægteskab, altså at de ikke kunne få et kongebrev. Det var Justitsministeriets vurdering, at der ville kunne ske adskillelse i den pågældende situation, medmindre der forelå helt særlige omstændigheder, som for eksempel at forældrene var traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg for barnet ville være afhængig af, at forældrene boede sammen med barnet. Det var dét eksempel, de arbejdede med. De lavede en tilføjelse til eksemplet om, at adskillelsen varede i fire måneder, og at asylansøgerne havde mulighed for at besøge hinanden. Eksemplet blev herefter sendt videre til Barbara Bertelsen og justitsministeren. Adspurgt, om de på dette tidspunkt havde sat sig ind i, hvornår det var muligt at få et kongebrev, forklarede hun, at hun havde lavet en Karnov-søgning, og at hun havde orienteret sig i regelsættet. Hendes opfattelse var, at man kunne få et kongebrev, hvis aldersforskellen mellem parterne var lille, og hvis kvinden var gravid, eller hvis man havde et barn sammen. Hvis der var en stor aldersforskel mellem parterne, kunne man som udgangspunkt ikke få et kongebrev. Parternes modenhed indgik også i vurderingen, da modenhed var

baggrunden for, at man som udgangspunkt skulle være 18 år for at gifte sig. Adspurgt, om de havde overvejet, at man som asylansøger ikke kan gifte sig i Danmark, har hun forklaret, at de var bekendt med reglen, men den havde ikke nogen betydning, idet vurderingen – om parret kunne få en dispensation fra kommunen til indgåelse af ægteskab i Danmark – var en hypotetisk vurdering. Det var ikke et spørgsmål, om asylparret endte med at blive gift. Adspurgt, om forudsætningen om, at parret ikke kunne få dispensation fra kommunen til at indgå ægteskab, som var indsat i eksemplet, gjorde eksemplet værdiløst, da ingen asylansøgere kunne indgå ægteskab i Danmark, har hun forklaret, at det var muligt, at de skulle have skrevet ”ville kunne have fået”. Det var ikke en overvejelse, de havde på daværende tidspunkt. De foretog en menneskeretlig vurdering af eksemplet. De lagde i eksemplet til grund, at parret havde et beskyttelsesværdigt familieliv. Et par, der var blevet tvangsmæssigt gift, ville ikke have haft et beskyttelsesværdigt familieliv. Det var derfor en forudsætning, at der ikke forelå tvang, men denne forudsætning var udtalt. Hvis man fra statens side ønskede at tvangsadskille et par, der havde et beskyttelsesværdigt familieliv i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 1, var det stk. 2, der fandt anvendelse. Efter denne bestemmelse skulle adskillelsen ske med hjemmel i en lov, der var forudsigelig og tilgængelig, så man ville kunne se, hvornår der ville kunne gøres indgreb. Det indgik også i vurderingen, hvilke hensyn der lå bag adskillelsen. I det konkrete tilfælde var det hensynet til andres rettigheder og friheder, hvor spørgsmålet var, om den pågældende mindreårige kvinde var tilstrækkelig moden til at vide, hvad samlivet indebar. Adspurgt, om dette hensyn kunne bære en adskillelse i et tilfælde, hvor der ikke forelå tvang eller en formodning om tvang, har hun forklaret, at det vil hun mene, at det kunne. Det er ikke uden grund, at man har en regel om, at ægteskab først kan indgås, når man er blevet 18 år. Inden man fylder 18 år, er man ud fra en gennemsnitlig betragtning ikke i stand til at overskue konsekvenserne af et ægteskab, og på denne måde udgjorde reglen en beskyttelse af den enkelte. Det var således statens varetagelse af hensynet til den mindreårige, der var det saglige hensyn bag indgrebet. Der var også moralske overvejelser, som kunne begrunde et indgreb under henvisning til sædeligheden. Spørgsmålet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2, var herefter, om en adskillelse var nødvendig i et demokratisk samfund. Adspurgt, om Justitsministeriet forholdt sig til kravet om klarhed og forudsigelighed, har hun forklaret, at hun – efterhånden som tiden gik – blev stadigt mere bekymret over, at der endnu ikke var udarbejdet nogen retningslinjer, men hun skrev ikke til

Lykke Sørensen eller Jesper Gori og spurgte, om de var gået i gang med at udarbejde dem. Hun udtrykte imidlertid sin bekymring over, at retningslinjerne endnu ikke var blevet udarbejdet. Adspurgt, om hun rejste problemstillingen over for juristerne i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i kontekst af artikel 8, stk. 2, har hun forklaret, at hun uformelt sagde til Jesper Gori og Maria Aviaja Sander Holm, at hun var blevet mere og mere bekymret over, at retningslinjerne endnu ikke var kommet. Hun mener også, at hun skrev det til dem. Hun erindrer ikke, om hun nævnte det over for Lykke Sørensen. Adspurgt, om de i forhold til det konkrete eksempel overvejede betydningen af de processuelle garantier i artikel 8, har hun forklaret, at de alene forholdt sig til de materielle spørgsmål i sagen, det vil sige sagens substans. De processuelle spørgsmål forholdt de sig ikke til. De menneskeretlige processuelle garantier var også udtryk for helt almindelig forvaltningsret, og Forvaltningsretskontoret i Justitsministeriet var i marts eller april 2016 blevet involveret i forbindelse med spørgsmålet om partshøring. Derfor var det ikke så mærkeligt, at de i forhold til det konkrete eksempel alene forholdt sig til den materielle del af artikel 8. Det var en anden del af Justitsministeriet, der forholdt sig til de forvaltningsretlige garantier. Hun husker det sådan, at det på dette tidspunkt stod helt klart, at der skulle ske partshøring. Adspurgt, om hendes forklaring skal forstås således, at det saglige hensyn bag en adskillelse i et tilfælde, hvor der ikke forelå tvang, var at beskytte den mindreårige mod sin egen umodenhed, har hun forklaret, at hensynet netop var beskyttelsen af "andres rettigheder" kombineret med hensynet bag aldersgrænsen for ægteskab, som i et vist omfang omhandler "sædeligheden". Foreholdt, at sagerne om adskillelse vedrørte spørgsmålet, om parrene måtte bo sammen, og ikke, om de kunne indgå ægteskab, har hun forklaret, at reglerne om indgåelse af ægteskab efter hendes opfattelse gjorde, at de havde noget mere formelt "at spille op imod", hvilket var nødvendigt. Det var gennemsnitsbetragtninger, der lå bag. Adspurgt, om man kunne bruge gennemsnitsbetragtninger, når der skulle foretages en konkret og individuel vurdering, har hun forklaret, at det ikke var et hensyn, de kunne bruge som udslagsgivende for sagens afgørelse, men det var et ud af flere momenter, de skulle tillægge vægt. Det var også det, de endte med at skrive i notatet fra december 2016. Her fremgik det klart, at der ikke i sig selv var noget, der kunne være udslagsgivende, når der hverken var tale om tvang eller mindreårige under 15 år. Adspurgt, hvem der normalt råder over, om en 16-årig pige må bo med en 22-årig mand, har hun forklaret, at det i første række er forældremyndighedsindehaverne. Der var imidlertid tale om asylansøgere, der skulle bo på et asylcenter, som blev ad-

ministreret af staten. Staten havde ansvaret for at påse, at den pågældende person forstod rækkevidden af det, den mindreårige havde involveret sig i. Adspurgt, om der var et klart grundlag for, hvem der havde forældremyndigheden i denne type situationer, har hun forklaret, at det efter hendes opfattelse ikke var et forældremyndighedsspørgsmål. Når man havde at gøre med et asylansøgerpar, hvor den ene var mindreårig, var det helt rimeligt, at man som stat sikrede, at der ikke forelå tvang. Adspurgt, om tvangselementet i denne situation ikke var ude af vurderingen, har hun forklaret, at man ikke må glemme, at der var en betækningsperiode. Udgangspunktet var – medmindre det var åbenbart, at parret ikke kunne adskilles – at man adskilte parret i en periode, for at den mindreårige kunne tage stilling til, om der var tale om et forhold, som den mindreårige ønskede at være i. Adspurgt, om dette forholdt sig anderledes, hvis den mindreåriges forældre var i Danmark, har hun forklaret, at et sådant spørgsmål forudsætter, at man indlægger andre forudsætninger end dem, der var i eksemplet. Man må ikke glemme, hvorfor eksemplet overhovedet blev taget frem. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde fået den opfattelse, at man aldrig ville kunne adskille et asylpar. Det var derfor, at det konkrete eksempel var blevet taget frem. Resultatet i det konkrete eksempel var, at man ville kunne adskille parret uden at krænke Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, idet en adskillelse ville være både saglig og proportional. Det var Lykke Sørensen opfattelse, at hun indtil dette tidspunkt i forløbet ikke havde tillagt det vægt, om den mindreårige kvinde var gravid. Det undrede hende, at Lykke Sørensen havde den opfattelse, da Lykke Sørensen hele tiden havde været indforstået med, at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering. Adspurgt, om forelæggelsen af eksemplet var første gang, hvor Barbara Bertelsen blev orienteret om sagen, har hun forklaret, at Barbara Bertelsen også blev orienteret den 10. februar 2016, hvor hun havde talt med Jens Teilberg Søndergaard om sagen. Hun kan huske, at hun så, at Jens Teilberg Søndergaard skrev på en Post-it, at Barbara Bertelsen skulle orienteres. Hun ved ikke, om Barbara Bertelsen faktisk blev orienteret den 10. februar 2016, men hun gik ud fra det, da han havde skrevet ned, at han skulle orientere hende. Hun ved ikke, om Barbara Bertelsen blev orienteret om sagen i perioden mellem den 10. februar og 28. juni 2016. Adspurgt, hvorfor Barbara Bertelsen og eventuelt ministeren skulle involveres i sagen den 28. juni 2016, har hun forklaret, at Lykke Sørensen på dette tidspunkt ønskede Justitsministeriets blåstempling af det konkrete eksempel på en situation, hvor der kunne ske adskillelse. Adspurgt af sin bisidder, advokat Lise Lauridsen, har hun bekræftet, at eksemplet fra

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet var fremkommet på baggrund af de drøftelser, som hun havde haft med Lykke Sørensen den 27. og 28. juni 2016, hvor Lykke Sørensen havde fået opfattelsen af, at der ikke længere var nogen muligheder for at adskille parrene. Hun har ikke noget kendskab til den samtale mellem Uffe Toudal Pedersen og Barbara Bertelsen, der er nævnt i mail af 28. juni 2016 kl. 13.12 fra Jens Teilberg Søndergaard til Barbara Bertelsen. Adspurgt, om hun husker det møde, som Jesper Gori ifølge mail af 28. juni 2016 kl. 12.54 fra Jens Teilberg Søndergaard til Lykke Sørensen ønskede at afholde, har hun forklaret, at hun tror, at de forgæves forsøgte at få et møde i kalenderen, hvor hun, Thomas Klyver, Jesper Gori, Jens Teilberg Søndergaard og Lykke Sørensen kunne deltage. Da det ikke lykkedes, mødtes hun, Thomas Klyver og Jesper Gori. Adspurgt, hvilket møde der blev afholdt den 27. juni 2016, har hun forklaret, at der denne dag var et møde med Lykke Sørensen, hvor hun var følelsesladet berørt af kritikken. Der var herefter den 28. juni 2016 mødet mellem hende, Thomas Klyver og Jesper Gori, hvor hun blev opmærksom på, at Jesper Gori havde misforstået kongebrevseksemplet. Der blev herefter afholdt flere møder om udkastet til notatet om retningslinjerne. Hun blev mere formel efter den 28. juni 2016, og hun begyndte at lægge de forskellige udkast til notatet, som hun fik fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, og som Justitsministeriet kommenterede på, videre til Jens Teilberg Søndergaard. Hun involverede herefter hele tiden Jens Teilberg Søndergaard, så hun ikke kunne blive beskyldt for, at hun havde ændret sin retsopfattelse. Samarbejdet med Lykke Sørensen var i øvrigt uproblematisk. Hun har ikke noget kendskab til, om justitsministeren blev involveret i sagen før juni måned 2016.

Jens Teilberg Søndergaard har herom forklaret¹³⁸ bl.a., at mailen af 28. juni 2016 kl. 08.19 fra ham til Barbara Bertelsen erindrer han således, at det var en udløber af spørgsmålet om, at Justitsministeriets rådgivning skulle have været "skredet". Uffe Toudal Pedersen havde kontaktet Barbara Bertelsen med spørgsmålet om, hvorvidt Justitsministeriets rådgivning var "skredet", og Barbara Bertelsen havde efterfølgende talt med ham herom. Han havde herefter drøftet det med Nina Holst-Christensen og kontoret, som ikke mente, at rådgivningen var "skredet". Der var en utilfredshed i hans afdeling med, at spørgsmålet var gået via departementscheferne. Udlændinge-, Integrations- og Bo-

138 Afhøringssekstrakten, side 647 ff.

ligministeriet havde ment, at rådgivningen var "skredet", eftersom de havde haft et billede af, at undtagelsesmuligheden var snævrere end de undtagelsesmuligheder, som de mente, at Justitsministeriet på et senere tidspunkt gav udtryk for. Der var særligt en drøftelse af betydningen af graviditet. Samtidig efterspurgte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en konkret stillingtagen til sagerne, men man ønskede i Justitsministeriet ikke at overtage den konkrete sagsbehandling, samtidig med at man godt vidste, at man skulle rådgive så konkret som muligt. "Skredet" skulle forstås således, at rummet for, hvornår man ikke kunne adskille parrene, var blevet større. Det var ikke usædvanligt, at en departementschef henvendte sig til en anden departementschef, fordi man var utilfreds med sagsbehandlingstiden eller det svar, man havde fået. Det var dog ikke sædvanligt, at der kom henvendelser med påstande om, at Justitsministeriets rådgivning var "skredet". Adspurgt, om det til brug for eksemplet blev undersøgt, hvornår man som asylansøger kunne få en dispensation til at indgå ægteskab, har han forklaret, at han efterspurgt et svar herpå i Lovafdelingen. Svaret, han fik, var, at det var svært at afdække, i hvilket omfang der kunne gives dispensation. Der var nogle meget generelle kriterier, og der var ingen entydig praksis. Man lagde vægt på blandt andet aldersforskel og graviditet. Derfor lagde de det også ind som en forudsætning i eksemplet, at det ikke var muligt for parret at få en dispensation. Hvis et dansk par under samme omstændigheder kunne have fået en dispensation, ville der have været nogle lighedsbetragtninger, der gjorde, at det ville have været vanskeligt at begrunde en adskillelse af parret. Det var derfor nødvendigt at lægge det ind som en forudsætning, at parret ikke kunne få en dispensation til at indgå ægteskab. Der var omvendt ikke lighedstegn mellem, hvornår man kunne få en dispensation, og hvornår det ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at adskille parret. Det var rettere sådan, at i hvert fald i de tilfælde, hvor man kunne få en dispensation til at indgå ægteskab, ville det være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at adskille parret. Det indebar ikke, at der ikke også var andre situationer, hvor det ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at adskille et par. Det, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde efterspurgt, var et eksempel på, hvornår man kunne adskille et par, og eksemplet blev udarbejdet med dette udgangspunkt. Eksemplet var herunder et resultat af, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde den opfattelse, at Justitsministeriets rådgivning var "skredet", og at ministeriet på den baggrund havde svært ved at se, om der overhovedet var nogen tilfælde tilbage, hvor man kunne adskille et par. Eksemplet skulle

derfor bruges til at vise, hvor man godt kunne adskille et par. De forsøgte at fremdrage de momenter, der efter deres opfattelse var mest afgørende for vurderingen. Adspurgt, om de drøftede, om parret i eksemplet havde et familieliv i artikel 8's forstand, har han forklaret, at det lå som en forudsætning, at der var tale om et beskyttelsesværdigt familieliv, idet man vurderede eksemplet i forhold til artikel 8. Han erindrer ikke, at de drøftede, om der forelå tvang. Adspurgt, om det blev drøftet, hvad formålet med adskillelsen var, har han forklaret, at han ikke erindrer, hvad de konkret drøftede i forbindelse med eksemplet. At det forudsætningsvis kunne være sagligt at adskille parret, havde de allerede accepteret, i forbindelse med at man lavede selve ordningen. Da man den 10. februar 2016 udarbejdede pressemeddelelsen, og man diskuterede ordningen, accepterede man, at der i det hele taget kunne være et sagligt formål med at adskille parrene. Det var herefter deres synspunkt, at man skulle lave en vurdering af, om familielivet var så stærkt, at en adskillelse af parret ikke var berettiget. På den måde tror han ikke, at formålet med adskillelsen var et spørgsmål, som de genbesøgte undervejs i forløbet. Det lå imidlertid forudsætningsvist, at der var et sagligt formål med adskillelsen, da man modsat ikke ville kunne have adskilt parrene. Adspurgt, hvad han forstår ved "ordningen", har han forklaret, at "ordningen" grundlæggende var, at man adskilte asylpar, hvor den ene af parterne var under 18 år. Adspurgt, hvad formålet med adskillelsen var, har han forklaret, at han ikke erindrer, hvad formålet var. Han erindrer heller ikke konkrete drøftelser herom. Adspurgt, om han erindrer, hvilken betydning tvang havde for ordningen, har han forklaret, at han i hvert fald erindrer, at de havde vurderet, at i det omfang der forelå tvang, ville man godt kunne adskille parret. På den måde var der nogle klare tilfælde, hvor der kunne ske adskillelse. Adspurgt, hvad der udgjorde formålet med at adskille parret i eksemplet, hvor der forelå et beskyttelsesværdigt familieliv og ingen tvang, har han forklaret, at det helt oprindeligt blev drøftet, hvad formålet med adskillelserne var, men han erindrer det ikke. Det blev præsenteret som et spørgsmål om, hvorvidt man i den mellemliggende periode, hvor parret var adskilt, kunne finde ud af, om der havde været et element af tvang. Det var også derfor, det indgik som et element i eksemplet, at adskillelsen ville vare fire måneder, henset til at dette var sagsbehandlingstiden. Han erindrer også, at der på et tidspunkt indgik udtrykket "tænkepause", og at man skulle vurdere, om det var rimeligt, at man i en periode adskilte parret for at finde ud af, om samlivet var frivilligt. Han kan derfor godt se, hvordan man kan argumentere for, at en kortvarig adskillelse i en sådan situation ville kunne være berettiget, men det er en efterrationali-

sering og ikke noget, han erindrer. Adspurgt, om det var normalt, at ministeren blev forelagt en problemstilling af denne type, har han forklaret, at det ikke nødvendigvis var atypisk. Man forelagde for eksempel principielle sager for at sikre sig, at man havde ministerens opbakning til en bestemt linje. Barbara Bertelsen havde sine oplysninger til brug for "det samlede billede" fra ham. Adspurgt, hvad "det samlede billede" var, har han forklaret, at han forestiller sig, at det var dels oplysningen om, at det konkrete eksempel skulle anvendes som en retningslinje for det videre arbejde, dels oplysningen om den dialog, der havde været mellem Barbara Bertelsen og Uffe Toudal Pedersen om, at Justitsministeriets rådgivning skulle være "skredet". Adspurgt, om justitsministeren på den baggrund havde mulighed for at forstå den samlede problematik – herunder spørgsmålet om Danmarks internationale forpligtelser – angående indkvarteringen af mindreårige asylansøgere med ægtefælle eller samlever, har han forklaret, at han ikke ved, hvad Barbara Bertelsen tænkte på med udtrykket "det samlede billede". Han tror, at han fortalte hende om de to elementer, som han netop har forklaret om. Når Barbara Bertelsen anvendte udtrykket "det samlede billede", tænkte hun formentlig også på den proces, der havde været angående rådgivningen. Det handlede således om, at justitsministeren skulle kende konteksten, hvis udlændinge- og integrationsministeren henvendte sig til ham. Det var altid et udslag af en samlet afvejning, hvor meget de skulle forelægge for ministeren. I et eller andet omfang agerede ministeren også i tillid til, at embedsmændene baserede deres rådgivning på saglighed og faglighed. Adspurgt, om det var første gang, justitsministeren blev gjort bekendt med problemstillingen, har han forklaret, at han ikke er bekendt med, at ministeren skulle være blevet orienteret på et tidligere tidspunkt.

Barbara Bertelsen har herom forklaret¹³⁹, at det først var i juni 2016, at det stod klart, at der var blevet adskilt nogle par i videre omfang, end det var muligt. Fra forsommeren 2016 husker hun endvidere, at Uffe Toudal Pedersen kontaktede hende telefonisk. Han sagde – lidt anklagende – at Justitsministeriet i begyndelsen havde rådgivet på en bestemt måde, hvorefter de i forbindelse med genoptagelse af sagerne konstaterede, at dette havde ført til adskillelser i for vidt omfang. Hun drøftede henvendelsen med Jens Teilberg Søndergaard og videregav, at Uffe Toudal Pedersen havde sagt, at Nina Holst-Christensens

139 Afhøringsekstrakten, side 667 ff.

rådgivning var ”skredet”. Hun bad Jens Teilberg Søndergaard om at undersøge forholdet nærmere. De syntes, at det lød lidt mærkeligt, idet Justitsministeriet både af principielle og andre grunde ikke forholder sig til andre ministerområders konkrete sagsbehandling, men alene yder generel rådgivning. Både Jens Teilberg Søndergaard og Nina Holst-Christensen blev noget fortørnede over Uffe Toudal Pedersens henvendelse. Jens Teilberg Søndergaards mail af 28. juni 2016 kl. 13.12 beskrev det forløb, som hun netop har forklaret om. Efter at have talt med Jens Teilberg Søndergaard og Nina Holst-Christensen vendte hun tilbage til Uffe Toudal Pedersen. Hun var på dette tidspunkt på tjenesterejse. Hun husker ikke den konkrete telefonsamtale, men de var i Justitsministeriet noget pikerede. De havde anstrengt sig for at hjælpe med juridisk rådgivning, og de syntes, at det var en smule ukollegialt at prøve at gøre dem ansvarlige for den konkrete sagsbehandling, som de ikke havde været en del af. De sagde det, som det var, nemlig at Nina Holst-Christensen og Jens Teilberg Søndergaards rådgivning havde været konsistent. Det var i øvrigt ikke særligt kompliceret, hvad der skulle ske. Der skulle foretages en konkret og individuel vurdering baseret på alder og de øvrige klassiske elementer. Adspurgt, hvorfor hun og ministeren skulle forholde sig til et konkret eksempel, har hun forklaret, at alt, hvad man gør i Justitsministeriet, som i andre ministerier sker på ministerens mandat og dermed er ministerens ansvar. Når Justitsministeriet rådgiver generelt om tvivlsspørgsmål, må det pågældende fagministerium selv anvende rådgivningen i sin konkrete retsanvendelse, og Justitsministeriet yder i disse tilfælde generel rådgivning underlagt ministerens ministeransvar. Hvis der havde været tale om svær jura, tvivl eller manglende fortolkningsbidrag om praksis, ville man have lagt et notat op til justitsministeren med en gengivelse af, hvad Justitsministeriet var blevet spurgt om, og en indstilling om, hvordan retstilstanden efter Justitsministeriets opfattelse var på dette konkrete område. Retstilstanden er ofte ikke specielt klar, heller ikke på menneskerettens område. Notatet ville i givet fald indeholde argumenter i forskellige retninger og en konklusion om, hvilken rådgivning embedsværket indstillede, at der skulle ydes. I sådanne tilfælde ”lægger man justitsministerens hoved på blokken” vedrørende noget, som det i sidste ende vil være op til den dømmende myndighed at vurdere. Det var meget usædvanligt for Justitsministeriet at lægge hovedet på blokken vedrørende udfaldet af en konkret vurdering i en konkret sag. I et sådant tilfælde vurderer man, hvad – i sidste ende – Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol konkret vil nå frem til. Ønsket om at gøre retningslinjerne mest muligt anvendelige i forhold til dem, der skulle administrere, tilsagde, at der med fordel kunne indsættes nogle eksempler. Det

ville have været meget usædvanligt, hvis Lovafdelingen havde tilkendegivet, at eksemplet holdt hele vejen, uden at have givet justitsministeren mulighed for at kende til det. Hendes orientering af justitsministeren om det samlede billede var ikke så meget vedrørende den konkrete rådgivning. Den skulle forelægges, som den nu skulle, idet de "lagde hovedet på blokken" vedrørende et konkret eksempel. Orienteringen angik snarere det samlede billede af ombudsmandsundersøgelsen og af, at der var adskilt for mange par, samt antydningen af, at Justitsministeriets rådgivning var skredet, og at Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet mente, at Justitsministeriet på den måde havde del og lod i, at der var sket adskillelser i for vidt omfang. Det var meget usædvanligt, at Justitsministeriet tog stilling til konkrete sager, men i denne sag var det nødvendigt at tage stilling til det konkrete eksempel for at lave nogle brugbare retningslinjer, der kunne anvendes i praksis. I disse tilfælde er det bedst at kunne komme med nogle eksempler. Det var ikke unikt, men dog usædvanligt. Eksemplet skulle vise, hvad anvendelsen konkret førte til i praksis, men de konkrete sager ville altid skulle afgøres i det enkelte ministerium. Hun har til eksemplet forklaret, at hun tvivler på, at justitsministeren og hun var særlig meget omkring eksemplet. Hvis Nina Holst-Christensen og Jens Teilberg Søndergaard havde tilkendegivet, at dette var deres vurdering, ville justitsministeren og hun formentligt have sagt, at dette lød rigtigt. På det tidspunkt var justitsministeren og hun på tjenesterejse på USA's vestkyst, og hun stillede derfor næppe selv spørgsmål til Nina Holst-Christensen eller Jens Teilberg Søndergaard om det konkrete eksempel. Det var et eksempel, som Justitsministeriets menneskeretsekspert kom frem til som led i en generel vurdering om alder, helbred, traumer, børn mv. Hun var således ikke selv nede i "maskinrummet" i forbindelse med udarbejdelsen af eksemplet. Hun erindrer ikke andet om de kriterier, der blev lagt ned over den menneskeretlige vurdering, end at det var relativt sædvanlige elementer, der blev lagt ind i den konkrete og individuelle vurdering, som skulle foretages. Hun erindrer heller ikke drøftelser herom forud for tjenesterejsen. Hun erindrer ikke at have talt med Nina Holst-Christensen i denne del af forløbet, men alene med Jens Teilberg Søndergaard. Adspurgt, om denne drøftelse havde kredset om proportionalitetsvurderingen, har hun forklaret, at dette lyder rigtigt. Hun husker det videre samarbejde med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet efter henvendelsen fra Uffe Toudal Pedersen om, at Justitsministeriets rådgivning skulle være skredet, således, at de blev lidt mere opmærksomme på formaliteterne i samarbejdet. De to ministerier lå i samme hus og var vokset ud af samme ministerium, ligesom de – navnlig kerneeksperterne – siden

efteråret 2015 havde arbejdet tæt sammen i nærmest døgndrift om særligt flygtninge-/migrantkrisen og fremmedkrigere. Men der var ingen tvivl om, at de i forbindelse med denne sag blev opmærksomme på at holde samarbejdet lidt mere formelt.

Jonas From Soelberg har forklaret¹⁴⁰, at han ikke erindrer, at der i denne sag – ud over kontakten til Christian Kettel Thomsen i Statsministeriet – var kontakt til andre departementschefer, herunder Justitsministeriets departementschef Barbara Bertelsen. Han har dog i forbindelse med sin forberedelse af afhøringen læst, at der var en kontakt vedrørende kritik af Justitsministeriets rådgivning i sagen. Han erindrer, at man italesatte den opfattelse, Jesper Gori og Lykke Sørensen havde af, at Justitsministeriets rådgivning var skredet således, at der først blev givet udtryk for, at der var relativt vide rammer, hvilket efterfølgende blev snævret mere og mere ind. Han har som led i forberedelsen af sin afhøring læst om forskellige menneskeretlige kriterier, men det er ikke noget, han husker fra diskussionen om skredet i Justitsministeriets rådgivning, og han erindrer ikke, at Jesper Gori eller Lykke Sørensen – mens han var til stede – har uddybet kritikken nærmere.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret¹⁴¹, at han talte med Barbara Bertelsen om Justitsministeriets rådgivning. Han vil ikke afvise, at han tidligt i forløbet havde en telefonsamtale med Barbara Bertelsen, men det var ikke noget, der fyldte hos ham. Kontakten med Justitsministeriet foregik via Lykke Sørensen og Jesper Gori. Det, der lå bag hans henvendelse om Justitsministeriets rådgivning, var, at Lykke Sørensen var frustreret over dialogen med Justitsministeriet angående afgrænsningen af, hvilke par der skulle adskilles. Der havde været en diskussion om betydningen af, at kvinden var gravid. Lykke Sørensen sagde, at hun var utilfreds med Justitsministeriets rådgivning, som efter hendes opfattelse havde ændret sig, og han rettede herefter som en god chef henvendelse til Barbara Bertelsen. Den tilbagemelding, som han fik, var, at Justitsministeriet var ”sure” og mente, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet var ”unfair”.

140 Afhøringsekstrakten, side 706.

141 Afhøringsekstrakten, side 746.

Inger Støjberg har herom forklaret¹⁴², at hun ikke var involveret i eller hørte om drøftelser om et ”skred” i Justitsministeriets rådgivning, som Jens Teilberg Søndergaard i en mail af 28. juni 2016 kl. 13.12 til Barbara Bertelsen beskrev, at Uffe Toudal Pedersen, Lykke Sørensen og Jesper Gori havde givet udtryk for.

Lykke Sørensen har herom forklaret¹⁴³, at det er et fagministeriums opgave at forsøge at sikre, at man så vidt muligt opfylder ministerens ønsker. På udlændingområdet var der ofte behov for at undersøge, hvor grænserne for de internationale forpligtelser gik, herunder hvad der med sikkerhed ville være en overtrædelse, og hvad der ikke ville være en overtrædelse, samt hvor gråzonen var. Det var i denne periode vigtigt på mange felter. Det gav anledning til diskussioner også i denne sag, hvor deres opgave var ”at trykke Justitsministeriet på maven”. Hun husker ikke i dag, hvad det var, de var uenige om vedrørende Justitsministeriets rådgivning. Der kom et notat i december 2016, hvor de var enige om, hvor grænsen lå.

8.7.7. Udlændingestyrelsens svar til Folketingets Ombudsmand

I brev af 29. juni 2016 svarede Udlændingestyrelsen på Folketingets Ombudsmands supplerende høring vedrørende behandlingen af de konkrete sager. Af brevet fremgår følgende:

”Ved brev af 13. juni 2016 til Udlændingestyrelsen har Folketingets Ombudsmand anmodet Udlændingestyrelsen om at oplyse om status i de 23 sager, som er omtalt i styrelsens brev af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand (1).

Ombudsmanden har endvidere anmodet om oplysninger om, hvorvidt der efter den 10. februar 2016 er indrejst asylansøgere under 18 år, der er samlevende eller gift med en asylansøger, og i bekræftende fald, om de pågældende er blevet adskilt allerede ved ankomsten, mens styrelsen vurderer, om de kan indkvarteres sammen (2).

Ombudsmanden har endelig anmodet om oplysninger om, hvilken rolle styrelsen henholdsvis indkvarteringsoperatørerne spiller i forbindelse

142 Afhøringsekstrakten, side 758.

143 Afhøringsekstrakten, side 792.

med en beslutning om indkvartering, og hvilken information operatørerne har modtaget til brug for varetagelsen af deres rolle (3).

Ad. 1

Udlændingestyrelsen kan oplyse, at Udlændingestyrelsen ved brev af 16. juni 2016 har partshørt [L-M] og [L-K]. De pågældende er blevet anmodet om senest den 23. juni 2016 at meddele Udlændingestyrelsen, om de ønsker, at partshøringen gennemføres mundtligt ved videokonference, eller i benægtende fald, om Udlændingestyrelsen modtager deres eventuelle bemærkninger til sagen skriftligt senest den 30. juni 2016.

Partshøringer i de øvrige verserende sager, hvor det fortsat er relevant at tage stilling til, om de pågældende skal være indkvarteret særskilt fra en ægtefælle/samlever, er afsendt i perioden fra 2. juni 2016 til 27. juni 2016.

Udlændingestyrelsen vurderer, at det ikke længere er relevant at tage stilling til, om et par skal være indkvarteret særskilt fra en ægtefælle/samlever, fx hvis den mindreårige ægtefælle er fyldt 18 år, de pågældende er forsvundet eller de pågældende har fået opholdstilladelse og derfor er overgået til integration i kommunerne. I perioden 28. april 2016 til 2. juni 2016 har sagerne beroet på principielle overvejelser om, hvilket tema og hvilke oplysninger, de pågældende skulle partshøres over.

Som det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, tilstræber styrelsen at træffe hurtige afgørelser i sagerne. Det indebærer bl.a., at styrelsen prioriterer sagernes behandling højt, og at der i Forsørgelseskontoret er etableret en særlig projektgruppe på 3 medarbejdere, der med reference til kontorets ledelse gennemfører mundtlige partshøringer og udarbejder afgørelser i sagerne.

Ad. 2

Udlændingestyrelsen kan oplyse, at der efter de foreliggende oplysninger ikke efter den 10. februar 2016 er indrejst par, hvor mindst en

af parterne har oplyst at være under 18 år. Styrelsen bemærker dog, at der er to tilfælde, hvor styrelsen først efter 10. februar 2016 er blevet opmærksomme på, at der var tale om en mindreårig, som er indrejst sammen med en ægtefælle/samlever.

Ad. 3

Som det fremgår af Udlændingestyrelsens brev af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, er Udlændingestyrelsen i færd med at udarbejde retningslinjer til operatørerne om indkvartering af mindreårige, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som også opholder sig i Danmark.

Retningslinjerne vil bl.a. indeholde oplysninger om, hvilken rolle styrelsen henholdsvis indkvarteringsoperatørerne spiller i forbindelse med en beslutning om indkvartering.

Udlændingestyrelsen forventer, at retningslinjerne vil blive udsendt til indkvarteringsoperatørerne inden udgangen af uge 26. Udlændingestyrelsen vil samtidig sende en kopi af retningslinjerne til Folketingets Ombudsmand.”

8.7.8. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets svar til Folketingets Ombudsmand

I brev af 14. juli 2016 anførte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bl.a. følgende som svar på Folketingets Ombudsmands supplerende høring af 13. juni 2016:

”I relation til ombudsmandens anmodning af 13. juni skal ministeriet bemærke, at der ikke i Udlændingestyrelsen foreligger yderligere akter mv., der kan belyse de retlige overvejelser, som ministeriet foretog forud for udstedelsen af udlændinge-, integrations- og boligministerens instruks af 10. februar 2016. I ministeriet foreligger alene en ikke-journaliseret intern e-mail af 9. februar 2016, som ved en fejl ikke blev medsendt ministeriets brev af 30. maj 2016. Denne vedlægges.

2. Folketingets Ombudsmand har ved brev af 13. juni 2016 endvidere anmodet ministeriet om – i det omfang disse overvejelser ikke frem-

går af det yderligere materiale – at redegøre for de overvejelser, som ministeriet forud for indkvarteringsinstruksen gjorde sig med hensyn til instruksens overensstemmelse med menneskerettighederne og forvaltningsretlige regler og grundsætninger.

Ministeriet kan i den anledning oplyse, at ministeriet forud for udlændinge-, integrations- og boligministerens udsendelse af instruksen den 10. februar 2016 foretog en række undersøgelser og havde en række drøftelser vedrørende rammerne for den fremtidige indkvarteringsordning, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser og dansk ret i øvrigt. Disse undersøgelser og drøftelser har hovedsageligt fundet udtryk mundtligt og er derfor i begrænset omfang afspejlet i de fremsendte akter.

Undersøgelserne vedrørte bl.a. visse forvaltningsretlige spørgsmål, herunder betingelserne om hjemmel og saglighed i forbindelse med en generel praksisændring. Undersøgelserne vedrørte endvidere de rammer for indkvarteringsordningen, som følger af Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises herom til pkt. 2.1-2.3.

2.1. Ministeriets overvejelser tog bl.a. afsæt i, at indkvarteringsordningen *på den ene side* skulle varetage hensynet til barnets tarv (i denne sammenhæng hensynet til den mindreårige ægtefælle eller samlever) og til beskyttelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark, herunder reglerne om den seksuelle lavalder og om ulovlig samlivstvang, og *på den anden side* ikke gøre usaglige eller uforholdsmæssige indgreb i familielivet (ligesom ordningen også skulle varetage hensynet til barnets tarv i forhold til parrets eventuelle børn).

Overvejelserne tog endvidere afsæt i, at der er overladt udlændingemyndighederne relativt vide rammer ved administrationen af indkvarteringsordningen, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Der er således efter såvel bestemmelsens ordlyd som forarbejder overladt Udlændingestyrelsen et væsentligt skøn ved administrationen af indkvarteringsordningen, herunder i forhold til de hensyn, der kan indgå ved udstedelsen af et flyttepåbud. Herved henvises navnlig til de specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslag nr. 130 af 30. januar 2013, hvor der fremgår følgende:

Til nr. 15 (§ 42 a, stk. 7 og 8)

Med det foreslåede *stk. 7*, som bliver den almindelige indkvarteringsregel, fremhæves det, at Udlændingestyrelsen ved indkvarteringen så vidt muligt skal tage hensyn til, om der er tale om nyankomne asylansøgere eller afviste asylansøgere. Indkvarteringen er allerede i dag i et vist omfang målrettet, men med ændringen tydeliggøres dette.

Bestemmelsens formål er således at sikre en mere målrettet indkvartering, således at asylansøgere placeres der, hvor det efter en konkret vurdering er mest hensigtsmæssigt i forhold til den fase, den enkelte ansøger befinder sig i.

Den mere målrettede indkvartering indebærer bl.a., at nyankomne asylansøgere i videst muligt omfang skal indkvarteres i modtagecentre, mens afviste asylansøgere og administrativt udviste udlændinge i videst muligt omfang indkvarteres i andre centre. Ved beslutning om indkvartering i udrejsecenter som en motivationsfremmende foranstaltning for en afvist asylansøgerfamilie, der ikke medvirker til udrejsen, vil der skulle tages hensyn til børns skolegang og trivsel i øvrigt, herunder i forhold til at en børnefamilie kan blive boende længst muligt i en særlig bolig, jf. § 42 a, stk. 8, inden udrejsen. Herudover indebærer bestemmelsen, at der ved indkvarteringen også vil skulle tages hensyn til sårbare personer, herunder uledsagede mindreårige, seksuelle minoriteter og transkønnede.

For så vidt angår udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der er udvist ved dom og ikke er varetægtsfængslede efter udlændingelovens § 35, vil det fortsat følge af udlændingelovens § 42 a, stk. 8, som bliver til stk. 9, at Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, skal træffe bestemmelse om, at de skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted. Det forudsættes i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen henviser disse udlændinge til at tage ophold på et udrejsecenter.

Efter bestemmelsen vil Udlændingestyrelsen også kunne bestemme, at der vil skulle ske flytning af en udlænding fra et center til et andet. Det er ikke muligt udtømmende at angive de hensyn, som kan begrunde

en flytning. En flytning vil således bl.a. kunne være begrundet i den almindelige indkvarteringssituation, herunder Udlændingestyrelsens ønske om en mere effektiv udnyttelse af centerkapaciteten. Hertil kommer, at almindelige ordenshensyn også vil kunne begrunde en flytning. Der kan være opståede modsætningsforhold mellem udlændinge på et center, som nødvendiggør en flytning, ligesom en flytning kan være nødvendig, hvis en udlænding f.eks. har udvist voldelig og truende adfærd over for personalet.

Herudover skal Udlændingestyrelsen også kunne pålægge en udlænding at tage ophold på et indkvarteringssted efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse, hvis det skønnes hensigtsmæssigt for at sikre en udlændings tilstedeværelse eller medvirken til sagens behandling eller udrejsen. Bestemmelsen kan således også anvendes som en motivationsfremmende foranstaltning. Det forudsættes således, at bestemmelse om indkvartering i udsendelsesfasen sker i samarbejde med Rigspolitiet med henblik på at sikre en så effektiv tilrettelæggelse af udsendelsessamarbejdet som mulig.

Vurderingen af, om det er hensigtsmæssigt at pålægge en afvist asylansøger at tage ophold på et bestemt center, beror på en konkret vurdering af, bl.a. hvor længe den afviste asylansøger har været i udsendelsesposition samt udsigterne til at kunne gennemføre en tvangsmæssig udsendelse. Det vil også kunne indgå i vurderingen, om det fornødne grundlag for en tvangsmæssig udsendelse er til stede eller ej. Hvis det ikke er til stede, vil udlændingens samarbejde med Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter (NUC) typisk være påkrævet, hvilket vil kunne begrunde en overflytning til et center tæt på NUC's afdeling i Center Sandholm.

Efter det foreslåede 3. pkt. kan Udlændingestyrelsen, hvis en udlænding ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning om indkvartering, pålægge udlændingen at tage ophold på det pågældende indkvarteringssted. I praksis er der ikke problemer med at få udlændingene til at efterkomme Udlændingestyrelsens anvisninger om indkvartering, og indkvarteringen sker i disse situationer som led i Udlændingestyrelsens almindelige virksomhed og har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Et pålæg vil derimod udgøre en afgørelse i forvaltningslovens

forstand, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. parts-høring skal iagttages.

Udlændingestyrelsens afgørelser kan ikke påklages til Justitsministeriet. Dette svarer til den gældende ordning.

[...]

2.2. Resultatet af undersøgelserne blev som bekendt, at det blev fastlagt som *udgangspunkt* for indkvarteringsordningen, at mindreårige ægtefæller og samlevende skal indkvarteres separat på asylcentre.

Som nævnt i ministeriets brev af 30. maj 2016 vil ministeriet redegøre uddybende for de retlige hensyn, der ligger til grund for indkvarteringsordningen, i den vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser, som vil være klar i løbet af sommeren 2016, og som ministeriet vil oversende til ombudsmanden.

Om hensynene bag indkvarteringsordningens udgangspunkt – og dermed sagligheden af indkvarteringsinstruksen – kan dog foreløbigt supplerende oplyses følgende:

Det primære hensyn bag indkvarteringsinstruksens udgangspunkt om separat indkvartering er hensynet til *barnets tarv* (i denne sammenhæng hensynet til den mindreårige ægtefælle eller samlever). Instruksen tilsigter således navnlig at sikre, at indkvarteringen i asylsystemet ikke bidrager til at fastholde en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv, samt – ud fra hensynet til, at ægteskab o. lign. indgås af personer, som er tilstrækkeligt modne og forstår betydningen af dispositionen – at give den mindreårige en mulighed for en betænkningsperiode, hvor vedkommende kan overveje, om ægteskabet eller samlivet er frivilligt. Det bemærkes herved, at lignende betragtninger om ”modenhed” ligger til grund for de danske regler om, at der som udgangspunkt gælder et alderskrav på 18 år for at indgå ægteskab i Danmark.

Instruksen tilsigter endvidere at varetage hensynet til at forhindre overtrædelser af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i

Danmark, herunder navnlig reglerne om den seksuelle lavalder og om ulovlig tvang. Dette hensyn er overlappende med hensynet til barnets tarv.

2.3. Det blev ved udstedelsen af indkvarteringsinstruksen lagt til grund som en klar forudsætning for indkvarteringsordningens lovlighed – og udtrykkeligt anført over for Udlændingestyrelsen, jf. pkt. 2.4 – at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til indkvarteringsinstruksens udgangspunkt.

Det blev således forud for indkvarteringsinstruksens udstedelse drøftet og lagt til grund, at udlændingemyndighederne skal indkvartere parterne sammen i alle tilfælde, hvor det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at Udlændingestyrelsen også forud for udstedelsen af instruksen indkvarterede par, hvor den ene person er under 15 år, separat på asylcentre, ligesom der i forhold til indkvartering af personer mellem 15 og 18 år blev foretaget en individuel vurdering. Der henvises til Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016.

2.4. Ombudsmanden henviser i sit brev til, at hverken pressemeddelelsen eller den instruks, som Udlændingestyrelsen sendte til indkvarteringsoperatørerne den 10. februar 2016, indeholdt nærmere retningslinjer om, at myndighederne i hver enkelt sag skal overveje, om adskillelse af ægtefæller eller samlevende vil være i strid med gældende ret. På den baggrund anmoder ombudsmanden ministeriet om at oplyse, om instruksen af 10. februar 2016 efter ministeriets opfattelse var lovlig.

Ministeriet skal i den anledning bemærke, at det er korrekt, at pressemeddelelsen og instruksen af 10. februar 2016 umiddelbart fremstod undtagelsesfri.

Ministeriet skal samtidig bemærke, at instruksen af 10. februar 2016 vedrørte den *generelle* indkvarteringsordning, og at det i alle tilfæl-

de – uanset om dette udtrykkeligt fremgår af en ministers instruks – gælder, at danske myndigheder skal administrere i overensstemmelse med gældende ret, herunder Danmarks internationale forpligtelser. Det gælder naturligvis også for Udlændingestyrelsens administration af indkvarteringsordningen på asylcentre.

Videre skal ministeriet bemærke, at det mundtligt har været tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen ved flere lejligheder, at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering, og at Udlændingestyrelsen i disse tilfælde naturligvis skulle administrere ordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, dvs. indkvartere parrene sammen.

Dette blev således bl.a. drøftet på et koncerndirektionsmøde afholdt den 10. februar 2016 – samme dag som indkvarteringsinstruksens udstedelse – hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog. Der udarbejdes ikke referater af drøftelser på koncerndirektionsmøder.

Endvidere har der efter instruksens udstedelse løbende været en dialog mellem departementet og Udlændingestyrelsen om forståelsen af de generelle retlige rammer for indkvarteringsordningen. Bl.a. har Udlændingestyrelsen som tidligere anført forelagt departementet en række generelle spørgsmål om forståelsen af Danmarks internationale forpligtelser, og visse af disse spørgsmål har været foreløbigt drøftet på møder mellem departementet og styrelsen. Ministeriet er som bekendt ved at udfærdige en vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser, som forventes at foreligge senest sommeren 2016.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det er ministeriets klare opfattelse, at Udlændingestyrelsen ved administrationen af indkvarteringsordningen – lige fra instruksens udstedelse den 10. februar 2016 – har lagt til grund, at denne skulle administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Herved bemærkes, at Udlændingestyrelsen i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks af 10. februar 2016 om straks at skille de mindreårige samboende par på asylcentre ad besluttede at skille 23 par

ad, men foreløbigt lod 5 par forblive indkvarteret sammen. I relation til de sidstnævnte 5 par fandt Udlændingestyrelsen således, at disse sager rejste væsentlige retlige spørgsmål, herunder om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, som krævede nærmere overvejelser. Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen fortsat ikke har skilt 4 af disse par ad. Kun 1 af de par, der ikke blev adskilt i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks, er herefter blevet adskilt, og dette er sket i overensstemmelse med den ene parts eget ønske. 1 par er udeblevet, og 1 par er overgået til integration i en kommune. For så vidt angår de resterende 2 par, der ikke blev adskilt i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks, pågår der fortsat nærmere overvejelser om afvejningen af forskellige hensyn, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

Ministeriet skal endvidere bemærke, at det forhold, at der i visse tilfælde skal gøres undtagelse til indkvarteringsordningens udgangspunkt om separat indkvartering, ikke alene har været tilkendegivet internt. Udlændinge-, integrations- og boligministeren har således i en række tilfælde orienteret herom offentligt.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren har bl.a. oplyst under samråd Z, der blev afholdt den 15. marts 2016, at ministerens instruks om den separate indkvartering omhandlede en generel praksisændring, og at der i helt særlige tilfælde skulle gøres undtagelse fra udgangspunktet om den separate indkvartering. Ministeren oplyste endvidere om undtagelsesmuligheden i sin besvarelse af 25. april 2016 af Institut for Menneskerettigheders henvendelse vedrørende indkvarteringsordningen og efterfølgende i besvarelsen af 9. maj 2016 af spørgsmål nr. 513 fra Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg.

3. Ministeriet skal afslutningsvist oplyse, at Udlændingestyrelsen den 1. juli 2016 har udstedt retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Retningslinjerne vedlægges til ombudsmandens orientering ligesom de den 7. juli 2016 er sendt til orientering til Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg.”

Den omtalte mail, som ministeriet vedlagde til ombudsmanden, var Lykke Sørensens mail af 9. februar 2016 kl. 21.14 til Jesper Gori med omtale af, at "det vist stadig [er] ønsket, at der ikke skal være en kattelem".

Inger Støjberg har – adspurgt til, at ministeriet i svaret oplyste, at ministeriet forud for "instruksen" den 10. februar 2016 foretog en række undersøgelser og havde en række overvejelser vedrørende rammerne for den fremtidige ordning, men at disse hovedsageligt var mundtlige og derfor i begrænset omfang var afspejlet i de fremsendte akter – forklaret¹⁴⁴, at når hun som minister godkendte noget i F2, svarede det til, at hun skrev under på det. Det var ikke retvisende, at der ikke her blev henvist til notatet. Notatet af 2. februar 2016 var grundpræmissen i forbindelse med både samrådene, svarene på folketingsspørgsmål og de interviews, der var, og hun fortalte, at der kunne være undtagelser. Sådan en grundpræmis er ikke noget, man henviser til hele tiden. Hun har hele tiden vidst, at det var sådan, det var. Når hun har sagt i en samrådstale, at der ikke var en undtagelsesfri praksis, har hun i virkeligheden henvist til dette notat, selvom hun ikke har nævnt det direkte. Det var præmissen for den måde, der blev svaret på.

Lykke Sørensen har om svaret til ombudsmanden forklaret¹⁴⁵ bl.a., at både hun, departementschefen og ministeren var inde over besvarelsen. Foreholdt, at det i besvarelsen var anført, at overvejelserne om blandt andet forholdet til Danmarks internationale forpligtelser og dansk ret i øvrigt hovedsageligt havde fundet udtryk mundtligt, og adspurgt, hvorfor der ikke var henvist til notatet af 2. februar 2016, har hun forklaret, at hun, som hun tidligere har forklaret, ikke husker noget om notatet af 2. februar 2016. Overvejelserne bestod hovedsageligt af mundtlige drøftelser. I udtalelsen til Folketingets Ombudsmand henviste de blandt andet til drøftelserne med Justitsministeriet og til forløbet den 9. og 10. februar 2016. Foreholdt, at Folketingets Ombudsmand havde fået det indtryk, at der ikke lå noget på skrift, har hun forklaret, at hun er helt sikker på, at nogle har kigget i sagsforløbet, men hun har ikke. Det anførte i besvarelsen til Folketingets Ombudsmand var baseret på, at man ikke umiddelbart kunne se, at der lå noget på skrift. Hun er ret sikker på, at ministeren var inde over besvarelsen. Det forhold, at ministeren har været inde over en besvarelse, indebærer ikke nødvendigvis, at der har været

144 Afhøringsekstrakten, side 134-135.

145 Afhøringsekstrakten, side 175-176.

en drøftelse. Hun tror, at de i denne sag havde en drøftelse med ministeren. Det var et ret vigtigt brev, og derfor er hun ret sikker på, at der har været en drøftelse med ministeren, herunder om det foreholdte afsnit i besvarelsen til Folketingets Ombudsmand, idet der var tale om et essentielt afsnit. Hun tvivler på, at ministeren under drøftelserne sagde noget om ministernotatet, idet notatet ellers nok ville være blevet nævnt, men hun må tage et forbehold herfor. Foreholdt, at det i besvarelsen til Folketingets Ombudsmand var anført, at det ved udstedelsen af indkvarteringsinstruksen blev lagt til grund som en klar forudsætning – og udtrykkeligt anført over for Udlændingestyrelsen – at der ville være tilfælde, hvor der skulle gøres undtagelser af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser, har hun forklaret, at ”udtrykkeligt” refererede til det, der blev sagt under koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Adspurg, om ”udtrykkeligt” refererede til andet end koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, har hun forklaret, at koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 i hvert fald er den del, som hun husker. Hun har ikke nogen erindring om, at nogen på noget tidspunkt sagde, at der over for Folketingets Ombudsmand skulle henvises til notatet af 2. februar 2016. Ombudsmandens udkast til udtalelse blev drøftet med ministeren. Adspurg, om ombudsmandens udkast blev drøftet detaljeret, har hun forklaret, at hun ikke tror, at der blev drøftet mere, end hvad ombudsmandens konklusion var. Der er passager i notatet af 2. februar 2016, der kan siges at være udtryk for retlige overvejelser. Ombudsmanden bør have fået notatet, men efter hendes erindring var der ingen, der sagde: ”Var der ikke et grundnotat om de retlige overvejelser?” Med hensyn til den endelige udtalelse af 23. marts 2017 fra Folketingets Ombudsmand har man nok nævnt over for ministeren, at der ikke var ændringer i denne udtalelse i forhold til udkastet. Hun kom i tanke om notatet af 2. februar 2016, da hun forberedte sig på afhøringerne i undersøgelseskommissionen og gennemså sagens akter. Der er i sagens akter vist en mail, der viser, at hun fik notatet tilsendt, men hun har ikke en klar erindring om notatet. Hun har også haft anledning til at tænke: ”Det var noget mærkeligt noget”. Der er, som hun kan se det, ikke fundet nogen indikationer på, at notatet er blevet sendt til Udlændingestyrelsen. Hun kan ikke kaste lys over, hvorfor notatet ikke blev sendt til Udlændingestyrelsen.

Line Skytte Mørk Hansen har om svaret til ombudsmanden forklaret¹⁴⁶ bl.a., at hun ikke var inde over ombudsmandssagen, der lå i Udlændingefdelingen. Hun leverede akter i sagen. Hun læser ikke alt i F2-systemet, som hun bliver kopieret ind på. Hun fulgte med i ombudsmandssagen. Adspurgt til, om hun på noget tidspunkt fandt anledning til at henvise til notatet, har hun forklaret, at hun ikke udfordrede tilbagemeldingen til Folketingets Ombudsmand. Det havde været fint at henvise til notatet, og hun ved ikke, hvorfor man ikke gjorde det.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret¹⁴⁷, at hun ikke husker baggrunden for, at ordet "straks" blev anvendt i besvarelsene. "Straks" er i hvert fald ordlyden af pressemeddelelsen.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret¹⁴⁸, at han ikke husker, om han var inde over spørgsmålet om Line Skytte Mørk Hansens udlægning af samtalen den 10. februar 2016 med Lene Linnea Vejrum. Han ved heller ikke, om Koncernøkonomi fik udtalelsen til kommentarer.

Forud for ministeriets besvarelse blev der indhentet et bidrag fra Udlændingestyrelsen, der den 27. juni 2016 svarede således:

"Bidrag til brug for UIBM's besvarelse af brev fra Folketingets Ombudsmand vedr. separat indkvartering af mindreårige ægtefæller.

...

1) "Ministeriet skal i den anledning bemærke, at det er korrekt, at instruks af 10. februar 2016 fremstod undtagelsesfri, [og at det først var ved ~~[X] af den [X] e-mail af 18. marts 2016, at undtagelsesmuligheden blev udtrykkeligt kommunikeret til Udlændingestyrelsen blev oplyst om, at instruks ikke var undtagelsesfri.]"~~

2) Det bemærkes herved, at Udlændingestyrelsen i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks af 10. februar 2016 om straks at skille de mindreårige samboende par på asylcentre ad, besluttede at skille-skille ~~[X] 23 antal~~ par ad, men foreløbigt lod ~~[Y] 5~~ par for-

146 Afhøringsekstrakten, side 188-189.

147 Afhøringsekstrakten, side 565-566.

148 Afhøringsekstrakten, side 750.

blive indkvarteret sammen. I relation til de sidstnævnte [Y] 5 par fandt Udlændingestyrelsen således, at disse sager~~ne~~ rejste væsentlige retlige spørgsmål, herunder om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, som krævede nærmere overvejelser. Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen fortsat ikke har skilt [X-4 af] disse par ad. Kun 1 af de par, der ikke blev adskilt i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks, er herefter blevet adskilt, og dette er sket i overensstemmelse med den ene parts eget ønske. 1 par er udeblevet og 1 par er overgået til integration i en kommune. For så vidt angår de resterende 2 par, der ikke blev adskilt i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks, idet der pågår der fortsat nærmere overvejelser om afvejningen af forskellige hensyn, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.”

Som en bemærkning til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets anmodning om bidrag og ministeriets udkast hertil skrev Kristina Rosado den 27. juni 2016 kl. 12.12 således i en mail til Ditte Kruse Dankert:

”... Jeg må sige, at jeg synes, at ... gengivelse[n] under pkt. 1 er langt ude. UIBM har da på intet tidspunkt efter instruksen ”udtrykkeligt kommunikeret undtagelsesmulighederne” til os, når vi ser bort fra det ene eksempel med parret, som er gift i Danmark, som ministeren –som det absolut eneste –nævnte under det åbne samråd. Som jeg ser det, forsøger de nu helt åbenlyst at tørre det her af på os.

Jeg synes i øvrigt, at vi bør overveje at nævne, at når vi undlod at adskille de fem par og forelægge dem for UIBM, så skyldtes det, at vi fandt, at navnlig de fem sager rejste helt åbenlyse retlige spørgsmål, som krævede nærmere overvejelser. Jeg er klar over, at det sikkert ikke kommer til at ske, men deres udlægning af sagen er efter min bedste overbevisning langt fra i overensstemmelse med det, der faktisk skete, og det her er nok vores eneste mulighed for at tilbagevise det på skrift.”

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret¹⁴⁹, at hun ikke husker, om hun forholdt sig til det, som Kristina Rosado skrev. Hun er ikke enig med Kristina

149 Afhøringsekstrakten, side 445.

Rosado, idet beskrivelsen er for firkantet. Under samrådet den 15. marts 2016 blev der åbnet op for undtagelsesmuligheder, og de havde drøftelser om, hvad disse undtagelser gik ud på. Det var først under samrådet, at Udlændingestyrelsen med sikkerhed kunne sige, at styrelsen fik mandat til at gøre undtagelser. Inden samrådet havde de en dialog med Jesper Gori og Lykke Sørensen om, at der ville være undtagelser, men først under samrådet var de sikre på, at ministeren havde accepteret dette. Adspurgt, hvorfor departementet ikke skriftligt blev spurgt nærmere ind til, om ordningen var undtagelsesfri, og hvorfor det ikke over for departementet blev tilkendegivet, at en undtagelsesfri ordning kunne være ulovlig, har hun forklaret, at de ikke var i tvivl om, hvilken besked de havde fået fra departementet. Hun tror, at Lene Linnea Vejrum i dag nok vil mene, at man godt kunne have skrevet tilbage til departementet. Hun drøftede dengang dette med Lene Linnea Vejrum, men de tænkte, at der ikke ville være en åbning over for Line Skytte Mørk Hansen. Den måde, som de havde tænkt sig at gå til departementet på, var ved at forelægge konkrete sager, hvor en adskillelse ville være problematisk. De forventede ikke at ville kunne komme igennem med et budskab til Line Skytte Mørk Hansen om, at ordningen skulle have undtagelser. Den 10. februar 2016 havde de ikke særlig fokus på de forvaltningsretlige spørgsmål. De havde fokus på håndteringen af den samlede situation og på de tiltag, der skulle iværksættes.

Kristina Rosado har herom forklaret¹⁵⁰, at fortællingen på et eller andet tidspunkt begyndte at ændre karakter, hvorefter det fremstod som om, at det hele tiden havde været kommunikeret til styrelsen, at de skulle administrere ordningen med brug af undtagelser, hvilket ikke var i overensstemmelse med sandheden. Det fremstod også fejlagtigt sådan, at det var departementet, der skulle have sagt, at styrelsen skulle tilbageholde de fem sager.

Det fremgår af en mail af 29. juni 2016, som Anna-Sophie Saugmann-Jensen kl. 10.23 sendte til Udlændingestyrelsen, at ministeriet forespurgte styrelsen om, hvorvidt de kantede parenteser i Udlændingestyrelsens bidrag af 27. juni 2016 kunne hæves. Tilføjelsen om, at det først var ved mail af 18. marts 2016, at Udlændingestyrelsen blev oplyst om, at instruksen ikke var undtagelsesfri, indgik ikke i ministeriets svar til ombudsmanden.

150 Afhøringsekstrakten, side 486.

Jesper Gori har herom forklaret¹⁵¹ bl.a., at han ikke husker baggrunden for, at det anførte ikke blev medtaget. Det er rigtigt, at der først den 18. marts 2016 pr. skrift blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, men det er ikke rigtigt, at Udlændingestyrelsen først på dette tidspunkt blev oplyst om, at ordningen ikke var undtagelsesfri. I den mail af 3. marts 2016, hvor sagerne blev indsendt til departementet, skrev Udlændingestyrelsen ligeledes, at det ”altovervejende udgangspunkt” var, at der skulle ske adskillelse.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret¹⁵², at baggrunden for, at henvisningen til mailen af 18. marts 2016 blev slettet i dette brev, må have været deres samtale med Lykke Sørensen, der kendte forløbet på koncerndirektionsmødet, og som derfor præciserede denne del af svaret samt tilføjede, at undtagelserne blev kommunikeret allerede på koncerndirektionsmødet.

Der foreligger forud for besvarelsen tillige sålydende mail af 27. juni 2016 kl. 17.40 fra Anna-Sophie Saugmann-Jensen til Jesper Gori (cc Lykke Sørensen):

”Jeg sendte fredag eftermiddag 2 spørgsmål til ØK – nr. 1 til ØK (vedr. hvornår undtagelserne blev kommunikeret til US) og nr. 2 (tal) til US. De er begge kommet til US, som – inden jeg nåede at aflyse høringen vedr. spm. 1 efter vores snak med Lykke i dag ...”

Jesper Gori har herom forklaret¹⁵³, at han ikke husker, hvilken drøftelse de havde på daværende tidspunkt. Han afviser ikke, at han deltog i denne drøftelse. Formentlig var han med til drøftelsen. Han ved ikke, om Koncernøkonomi blev hørt vedrørende svaret til Folketingets Ombudsmand. Han ved ikke, om Koncernøkonomi fik svaret til Folketingets Ombudsmand til gennemsyn, inden svaret blev sendt.

Anne Nygaard Just har herom forklaret¹⁵⁴ bl.a., at hun ikke kan huske, om hun er blevet spurgt direkte til, hvornår undtagelserne første gang blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen. Når hun læser mailen af 27. juni 2016 kl. 17.40 fra Anna-Sophie Saugmann-Jensen til Jesper Gori og Lykke Sørensen,

151 Afhøringsekstrakten, side 290.

152 Afhøringsekstrakten, side 566.

153 Afhøringsekstrakten, side 294.

154 Afhøringsekstrakten, side 351.

vil hun imidlertid tro, at hun formentlig blev spurgt om det, og at hun sendte spørgsmålet i høring hos Udlændingestyrelsen, som kommenterede på det. Det er også meget muligt, hun ikke gjorde det. Hun husker det ikke.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har om mailen af 27. juni 2016 kl. 17.40 forklaret¹⁵⁵, at hun ikke husker, hvad hun talte med Lykke Sørensen om. Hun tror, det vedrørte høringen af Udlændingestyrelsen, og at det var den høring, der blev aflyst. Det var ikke høringen af Koncernøkonomi, der blev aflyst.

Lykke Sørensen har herom forklaret¹⁵⁶, at hun ikke erindrer, hvorfor høringen af Udlændingestyrelsen skulle aflyses, ligesom hun ikke erindrer den underliggende sagsbehandling. Der var to udtalelser til ombudsmanden, hvor de i den supplerende udtalelse redegjorde for de mundtlige drøftelser, der havde været om sagen, herunder på koncerndirektionsmødet.

Ministeriets besvarelse til ombudsmanden var vedlagt styrelsens retningslinjer af 1. juli 2016 for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Disse retningslinjer er gengivet i afsnit 8.7.1.2.

Af oplysningerne fra ministeriets sagsbehandlingssystem F2 fremgår, at ministeriets besvarelse til ombudsmanden var blevet godkendt af Inger Støjberg pr. mail den 14. juli 2016.

Der foreligger en mailkorrespondance fra slutningen af juli 2016, hvor medarbejdere i Udlændingestyrelsen udtaler sig om ministeriets oplysninger til ombudsmanden. Det fremgår af denne mailkorrespondance bl.a.:

"Fra: Ditte Kruse Dankert

Sendt: 26. juli 2016 10:17

Til: Anni Fode

Emne: Re: SV: Bidrag til korrigeret brev til Ombudsmanden {Barnebrude)

...

¹⁵⁵ Afhøringsekstrakten, side 565.

¹⁵⁶ Afhøringsekstrakten, side 789.

Fint. Beklager - det er ikke for at komme med kommentarer fra sidelinjen. Blev faktisk noget rystet, da jeg læste det. Så jeg havde behov for at gøre opmærksom på, at det må være noget, vi skal tale om.

...

Den 26. jul. 2016 kl. 10.32 skrev Anni Fode ...

...

Det skal du da ikke beklage - jeg forstår dig så udmærket og synes, at det er fint, at du reagerer. Jeg sidder jo også noget på sidelinjen - på en anden måde - og jeg er noget bekymret over hele sagen og også hvordan den senest har udviklet sig - desværre helt klassisk, når man tænker på andre sager - hvor det, når det gælder, så beskytter departementet sig selv og prøver at skubbe "aben" et andet sted hen. Jeg er ej heller glad for ministeriets tilkendegivelser om, hvornår der er "et beskyttelsesværdigt familieliv" og at vi skal lægge os op af praksis for, hvornår man kan indgå ægteskab i DK (som jeg forstår Adam) - det mener jeg ikke holder. Og i hvert fald er det ikke sådan som vi fortolker det i familiesammenføringssagerne.

Så jeg er enig i, at der bør reageres overfor departementet - hvordan ved jeg ikke helt, men jeg bistår gerne med en snak om det. Men lad os lige se, hvordan Tanja reagerer på det.

...

Fra: Ditte Kruse Dankert

Sendt: 26. juli 2016 12:57

Til: Anni Fode

Emne: Re: SV: SV: Bidrag til korrigeret brev til Ombudsmanden {Barnebrude}

...

Tak, ja - det er en meget bekymrende sag. Og nu kan jeg se i udtalelsen, at den potentielt ulovlige instruks nu er blevet til min mail til operatørerne, hvorimod Line Skyttes instruks til Lene (som var grundlaget herfor) er skrevet ud. Det er noget kreativt.

..."

Anni Fode har herom forklaret¹⁵⁷, at den frustration, som Ditte Kruse Dankert gav udtryk for i sin mail, var foranlediget af den måde, hvorpå departementet havde beskrevet forløbet over for Folketingets Ombudsmand, herunder redøgørelsen for den instruks, Udlændingestyrelsen havde fået. Det, som blev tilkendegivet i brevet til Folketingets Ombudsmand, var, at Udlændingestyrelsen gentagne gange skulle have fået at vide, at der skulle gøres undtagelser. Hun talte med Tanja Franck i denne forbindelse, og hun ved, at Tanja Franck nævnte, at hun ville tale med departementet. Der var også nogle andre forhold vedrørende de konkrete sager, som ikke var korrekt beskrevet, og som Tanja Franck skulle tale med departementet om. Hun ved ikke, om Tanja Franck talte med departementet om disse forhold, og hun erindrer ikke, at hun fik nogen tilbagemelding fra Tanja Franck.

8.7.9. Udlændingestyrelsens sagsbehandling i forbindelse med adskillelse af et nyindrejst par AH

Parret [AH] indrejste i Danmark den 18. juli 2016, hvilket operatøren oplyste Udlændingestyrelsen om ved mail af 19. juli 2016.

Samme dag kl. 10.42 spurgte Adam Abdel Khalik, om styrelsen var i besiddelse af yderligere oplysninger om parret, herunder om de led af sygdomme eller handicaps, samt om parret havde børn.

Hertil svarede en medarbejder i Bookingen kl. 10.45 følgende:

”Vi har i går aftes modtaget følgende: [...] (23 år + [...]) (17 år 10 mdr. 28 dg. er ægtefæller. Det var ikke muligt at sende den mindreårige ægtefælle til ... da de ikke ville skilles. De er indlogeret her i Sandholm på hvert sit værelse han på [...] og hun på [...]. De er begge orienteret om hvorledes lovgivningen er her i DK – og at jeg orienterer udlændingestyrelse med henblik på det videre forløb.

Er der noget om at Røde Kors skal ringe på et bestemt telefonnummer når der ankomme ægtepar hvor den ene er mindreårig ?”

¹⁵⁷ Afhøringsekstrakten, side 803-804.

Samme dag kl. 13.04 sendte Adam Abdel Khalik følgende mail til Bookingen med kopi til blandt andre Anni Fode, Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert:

"Jeg har nu talt med centeret og asylansøgerne for at få lidt flere oplysninger om familien. De bekræfter deres alder (23 og 17). De har ingen børn, kvinden er ikke gravid og de oplyser, at de ikke har nogen sygdomme. Kvinden fylder 18 til september. De oplyser, at de ikke kan acceptere indkvartering på hver sit center, men at de godt kan acceptere at bo på hver sit værelse på samme center.

De pågældende må ikke indkvarteres sammen. De skal indkvarteres på hver sit asylcenter hurtigst muligt. Indtil det er muligt, er det på hver sit værelse.

Hvis de ikke flytter i.o.m. anvisningen, skal I kontakte os. Så laver vi flyttepåbud.

I må meget gerne holde os løbende underrette os om sagen."

I medfør af Udlændingestyrelsens beslutning af 19. juli 2016 blev parret den 20. juli 2016 adskilt under sagsbehandlingen af spørgsmålet om indkvartering.

Den 20. juli 2016 anmodede Udlændingestyrelsen desuden om parrets bemærkninger til dette spørgsmål, og efter at have modtaget skriftlige bemærkninger fra [AH-K] traf styrelsen den 4. august afgørelse om, at parret fortsat ikke skulle indkvarteres sammen.

I forbindelse med oplysnings- og motivsamtaler med parret den 10. august 2016 fremkom der oplysninger om, at [AH-K] var født i august og ikke som tidligere registreret i september og således fyldte 18 år en måned tidligere. Oplysningerne om hende blev herefter ændret. Parret blev som følge heraf indkvarteret sammen på ny den 16. august 2016.

Om sagsbehandlingen vedrørende dette par henvises i øvrigt til kapitel 9.

8.8. Perioden fra den 1. august 2016 til den 30. september 2016

8.8.1. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets oplysning om status i de fem sager, hvor Udlændingestyrelsen ikke adskilte parrene

I en mail af 1. august 2016 sendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til Folketingets Ombudsmand ”korrigerede og helt opdaterede oplysninger vedrørende status i de fem sager”, som var omtalt i ministeriets brev af 14. juli 2016 til Folketingets Ombudsmand. Af mailen fremgår følgende:

”Hermed opdaterede tal, som både afspejler situationen i dag og den 14. juli 2016:

- Der var 5 sager, hvor Udlændingestyrelsen ikke adskilte parret.
- Styrelsen har fortsat ikke skilt 4 af disse par ad.
- Kun 1 af de par, der ikke blev adskilt i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks, er herefter blevet adskilt, og dette er sket i overensstemmelse med den ene parts eget ønske.
- 1 par er udeblevet.
- 1 par er overgået til integration i en kommune.
- I 1 sag er begge parter nu fyldt 18 år.
- For så vidt angår det resterende par, der ikke blev adskilt i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks, traf Udlændingestyrelsen den 6. juli 2016 afgørelse om, at parret fortsat måtte være indkvarteret sammen.”

8.8.2. Folketingets Ombudsmands anmodninger af 15. august 2016 til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samt Udlændingestyrelsen om bl.a. yderligere materiale

Af brev af 15. august 2016 fra Folketingets Ombudsmand til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fremgår følgende:

”1. Jeg har modtaget ministeriets udtalelse af 14. juli 2016 om ministeriets instruks af 10. februar 2016 om at adskille 15-17-årige ægtefæller og samlevende.

Jeg har herefter ikke grundlag for at bede ministeriet om yderligere oplysninger vedrørende ministeriets instruks af 10. februar 2016, men jeg afventer fortsat at modtage ministeriets generelle vejledning vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller.

Ministeriet har tidligere oplyst, at vejledningen forventes at foreligge i løbet af sommeren 2016.

Jeg beder ministeriet om **senest den 22. august 2016** at oplyse, hvornår ministeriet nærmere forventer at kunne sende mig vejledningen i endelig form.

Når jeg har modtaget vejledningen i endelig form, vil jeg foretage min vurdering af ministeriets instruks af 10. februar 2016 og af ministeriets generelle vejledning.

2. Udlændingestyrelsen og ministeriet har senest henholdsvis den 29. juni og 1. august 2016 meddelt mig oplysninger om status for konkrete sager om adskillelse af mindreårige ægtefæller og samlevende.

Til ministeriets orientering vedlægger jeg en kopi af styrelsens brev af 29. juni 2016 til mig og af mit brev af dags dato til Udlændingestyrelsen, hvori jeg beder styrelsen om at oplyse mig om status i de sager, som styrelsen genoptog den 28. april 2016.

Jeg beder ministeriet om – efter at have indhentet oplysninger fra Udlændingestyrelsen – **senest den 29. august 2016** at meddele mig følgende:

a. Er der efter Udlændingestyrelsens oplysninger herom i brev af 29. juni 2016 indrejst ægtepar eller samlevende, hvoraf den ene eller begge parter er 15-17-årig? I givet fald beder jeg om at få oplyst, om de pågældende par er blevet adskilt i forbindelse med indkvarteringen eller senere.

b. Udlændingestyrelsen oplyste i brevet af 29. juni 2016, at styrelsen efter den 10. februar 2016 i to tilfælde er blevet opmærksom på, at der var tale om samlevende mindreårige.

Jeg beder om at modtage oplysninger om, hvad der er sket i disse to tilfælde.

c. Det fremgår af Udlændingestyrelsens e-mail af 1. august 2016 – som ministeriet samme dag videresendte til mig – at et af de fem par, som styrelsen ikke havde adskilt, den 6. juli 2016 blev meddelt tilladelse til fortsat fælles indkvartering. Det fremgår ikke, hvorfor styrelsen i dette tilfælde har meddelt tilladelse.

Jeg beder om oplysninger om begrundelsen for tilladelsen. I det omfang begrundelsen fremgår af sagens akter, kan oplysningerne gives ved at sende mig kopi af akterne i sagen.

Jeg beder endvidere om at få oplyst, om Udlændingestyrelsen har udstedt andre tilladelser til fortsat fælles indkvartering af 15-17-årige ægtefæller eller samlevende.”

Folketingets Ombudsmand anmodede samme dag Udlændingestyrelsen om en opdateret status i de genoptagede sager. I brevet hedder det bl.a.:

”1. Jeg har modtaget Udlændingestyrelsens udtalelse af 29. juni 2016 om styrelsens sagsbehandlingstid i de sager om flyttepåbud, som styrelsen genoptog den 28. april 2016.

Jeg har endvidere modtaget styrelsens retningslinjer af 1. juli 2016 for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark.

Det fremgår af styrelsens e-mail af 1. juli 2016 til mig, at styrelsen samme dag har sendt retningslinjerne til indkvarteringsoperatørerne.

I fortsættelse heraf beder jeg styrelsen om **senest den 22. august 2016** at oplyse mig om den aktuelle status i de genoptagne sager. I det omfang der er genoptagne sager, som der endnu ikke er truffet afgørelse i,

beder jeg styrelsen om samtidig at oplyse, hvornår styrelsen forventer at træffe afgørelse i de resterende sager.”

I brev af 22. august 2016 til Folketingets Ombudsmand oplyste Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at ministeriets vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre nu forventedes færdiggjort i september 2016, og at vejledningen herefter ville blive oversendt til Folketingets Ombudsmand og Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg.

Udlændingestyrelsen besvarede ombudsmandens forespørgsel den 22. august 2016 og oplyste følgende om status på de genoptagne sager:

”Ved brev af 15. august 2016 til Udlændingestyrelsen har Folketingets Ombudsmand bedt Udlændingestyrelsen om at oplyse den aktuelle status i de genoptagne sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevende.

Udlændingestyrelsen skal hermed oplyse, at vi fra og med den 10. februar 2016 og til dags dato har registreret i alt 36 gifte eller samlevende par, hvoraf den ene eller begge parter er mindreårige.

Udlændingestyrelsen har pr. 29. juni 2016 afsluttet 19 af disse sager som følge af, at den mindreårige ægtefælle er fyldt 18 år, eller de pågældende er forsvundet eller har fået opholdstilladelse og derfor er overgået til integration i en kommune.

Siden den 29. juni 2016 er der indrejst ét par, hvoraf den ene af parterne er registreret som mindreårig.

Af de i alt 17 sager, som er blevet behandlet, siden Udlændingestyrelsen genoptog sagerne, har i alt seks par fået tilladelse til at være indkvarteret sammen. Ét par har fået opholdstilladelse og overgik til integration den 7. juli 2016. Fire par er fortsat adskilt som følge af, at kvinden har bedt om adskillelse fra manden, mens seks par har fået afslag på fælles indkvartering.

Af de seks par, som har fået afslag på fælles indkvartering, er et par efterfølgende indkvarteret sammen igen, eftersom den mindreårige ægtefælle nu er fyldt 18 år.

I de fem sager, hvor parterne fortsat er adskilt, vil vi – af egen drift – løbende foretage en revurdering af sagerne.”

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet besvarede den 1. september 2016 Folketingets Ombudsmands forespørgsel således:

”Folketingets Ombudsmand har ved brev af 15. august 2016 anmodet om, at ministeriet – efter at have indhentet oplysningerne fra Udlændingestyrelsen – meddeler ombudsmanden en række oplysninger vedrørende konkrete sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre (jf. pkt. 2, litra a-c, i ombudsmandens henvendelse).

Ministeriet har til brug for besvarelsen af henvendelsen indhentet et bidrag fra Udlændingestyrelsen, der har oplyst følgende:

”Styrelsen kan i relation til spørgsmål nr. a) oplyse, at der siden den 29. juni 2016 er indrejst ét par, hvor kvinden var under 18 år. Parret indrejste den 18. juli, hvorefter de blev indkvarteret i Center Sandholm på separate værelser. Den 20. juli blev den mindreårige kvinde indkvarteret på Børnecenter Annebergparken, mens manden blev indkvarteret i Center Avnstrup. Den 4. august 2016 traf vi – efter forudgående parts-høring – afgørelse om, at de pågældende fortsat ikke kunne indkvarteres sammen. I forbindelse med indledende asylsamtale den 10. august 2016 kom det frem, at den kvindelige parts fødselsdato retteligt er den [...] august 1998, og at hun således den [...] august 2016 ville fylde 18 år. Den 16. august 2016 blev parret, i forlængelse af varsling af flytning den 12. august 2016, indkvarteret sammen i Center Faaborg.

Styrelsen kan i relation til spørgsmål nr. b) oplyse, at der er i alt to tilfælde, hvor styrelsen efter den 10. februar 2016 er blevet opmærksom på mindreårige, der var indkvarteret sammen med en ægtefælle eller samlever.

I det første tilfælde er der tale om en mindreårig, der oprindeligt var registreret som barn i en familie med bl.a. et forældrepar og en bror. Kvinden har efter den 10. februar 2016 oplyst, at hun reelt ikke er familiens biologiske barn, men derimod niece til forældrene i familien, og at hun i øvrigt er blevet tvangsgift med familiens søn, der i forhold til den oprindelige registrering figurerede som hendes bror. Den 3. juni 2016 oplyste kvinden desuden, at hun ønskede at blive indkvarteret adskilt fra den øvrige familie, og den 4. juni 2016 blev kvinden herefter indkvarteret på en hemmelig adresse på Sjælland.

I det andet tilfælde blev styrelsen i juni 2016 opmærksom på et mindreårigt ægtepar, der var indkvarteret som en del af en større familie sammen siden november 2015. De pågældende blev i juni adskilt, idet den kvindelige part blev indkvarteret på et børnecenter, mens den mandlige part blev hos sin familie på voksencenteret. Styrelsen traf den 22. juli 2016 – efter forudgående partshøring – afgørelse om, at de pågældende fortsat ikke kunne indkvarteres sammen.

Styrelsen kan i relation til spørgsmål nr. c) oplyse, at styrelsen i fem sager har truffet afgørelse om, at parrene indkvarteres sammen. I disse sager har styrelsen konkret og individuelt vurderet, at det ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om Barnets Rettigheder, hvis man ikke tillader fælles indkvartering af parret.

Styrelsen har i forbindelse med den konkrete og individuelle vurdering, som styrelsen har foretaget i sagerne lagt vægt på parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, den mindreåriges modenhed, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom.

Udlændingestyrelsen har ved vurderingen af den mindreåriges modenhed taget udgangspunkt i det samlede indtryk af pågældendes modenhed i forlængelse af bl.a. den foretagne partshøring i sagen. I alle de afgjorte sager er parterne blevet tilbudt at afgive bemærkninger til den af styrelsen fremsendte partshøring ved en mundtlig samtale. I forbindelse med de mundtlige samtaler, hvor der i hvert tilfælde

har deltaget to medarbejdere fra Kontoret for indkvarteringsvilkår, er spørgetemaet fra partshøringen gennemgået i detaljer, således at alle aspekter af partshøringen er blevet grundigt belyst.

Styrelsens grundlag for vurdering af sagerne i relation til rækkevidden af Danmarks internationale forpligtigelser er forlods sagernes afgørelse drøftet med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement.

Det er korrekt forstået, at der er ét par ud af de i alt fem par, som styrelsen oprindelig ikke adskilte i forlængelse af instruksen af 10. februar, hvor styrelsen har truffet afgørelse om fortsat indkvartering sammen. I den konkrete sag, som ombudsmanden henviser til, har det særligt været afgørende, at parret har børn og at forældrene er traumatiserede. Relevante sundhedspersoner har i sagen bl.a. vurderet, at den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene er aldeles afhængig af, at begge forældrene bor sammen med børnene.

Akterne i denne sag vedlægges.”

Vedlagt fremsendes akterne som nævnt ovenfor.”

8.8.3. Udlændingestyrelsens sagsbehandling i forbindelse med par N

Parret [N] indrejste i november 2016 og blev indkvarteret på samme børnecenter, men på hvert sit værelse, idet kvinden på daværende tidspunkt var registreret som 16-årig og manden som 17-årig.

I forbindelse med behandlingen af parternes asylsager fremkom der en række oplysninger om parret og deres forhold, ligesom der blev indledt aldersundersøgelser for dem begge. Under indkvarteringen blev kvinden gravid med termin i september 2016.

På baggrund af aldersundersøgelsen af [N-M] blev hans alder den 12. august 2016 ændret, således at han rettelig var født i 1996 og dermed var over 18 år.

Samme dag besluttede Udlændingestyrelsen at adskille parret under styrelsens sagsbehandling af spørgsmålet om indkvartering, og parret blev adskilt den 15. august 2016.

Den 17. august 2016 sendte Ronya Habo partshøringsbreve til parret og oplyste i denne forbindelse over for operatøren, at Udlændingestyrelsen ønskede at behandle sagen hurtigst muligt henset til kvindens graviditet.

Efter at have modtaget parrets skriftlige bemærkninger traf Udlændingestyrelsen den 19. august 2016 afgørelse om, at parret kunne indkvarteres sammen, og de blev den 22. august 2016 indkvarteret sammen på ny.

Om sagsbehandlingen vedrørende dette par henvises i øvrigt til kapitel 9.

8.8.4. Spørgsmål til udlændinge-, integrations- og boligministeren
Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget stillede den 29. juni 2016 efter ønske fra Josephine Fock (ALT) en række spørgsmål til udlændinge-, integrations- og boligministeren.

8.8.4.1. Spørgsmål nr. 770

Spørgsmålet og besvarelsen den 23. august 2016 var sålydende:

”Spørgsmål nr. 770:

Ministerens bedes oplyse den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for asylsøgende par for perioden fra 10. feb. 2016, hvor de nye retningslinjer for indkvartering blev annonceret, og frem til d.d. Samt om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid lever op til regeringens målsætning?

Svar:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet et bidrag fra Udlændingestyrelsen, som jeg kan henholde mig til:

”Udlændingestyrelsen har forstået spørgsmålet således, at der spørges til mindreårige asylansøgere, som har en myndig ægtefælle eller samlever i Danmark, som også er asylansøger.

Udlændingestyrelsen har pr. 4. august 2016 identificeret 70 asylansøgere (dvs. 35 par) som fra 10. februar 2016 er eller har været omfattet af retningslinjerne for indkvartering af mindreårige asylansøgende par. Dette er dog ikke ensbetydende med, at samtlige 35 par har været indkvarteret adskilt fra hinanden.

Udlændingestyrelsen kan oplyse, at 3 af de 70 asylansøgere har indgivet asylansøgningen den 10. februar 2016 eller senere, mens de øvrige 67 af de 70 asylansøgere har indgivet asylansøgningen før den 10. februar 2016. Det bemærkes i den forbindelse, at gifte/samlevende asylansøgere ikke nødvendigvis indrejser og søger om asyl samtidig.

Pr. 4. august 2016 har Udlændingestyrelsen truffet afgørelse i asylsagen vedrørende 28 af de 70 asylansøgere (dvs. 14 af de 35 par). Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i disse sager var på 217 dage, beregnet fra tidspunktet for indgivelsen af en asylansøgning til afgørelsestidspunktet hos Udlændingestyrelsen.

Pr. 4. august 2016 er asylsagerne vedrørende 42 af de 70 asylansøgere (dvs. 21 af de 35 par) fortsat verserende i Udlændingestyrelsen. Den gennemsnitlige liggetid for disse sager er pr. 4. august 2016 på 261 dage, beregnet fra tidspunktet for indgivelsen af en asylansøgning til opgørelsestidspunktet.

Udlændingestyrelsen har som målsætning, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle asylsager afgjort i 2016 højst må udgøre 210 dage (7 måneder).

Udlændingestyrelsen bemærker i den forbindelse generelt, at sagsbehandlingstiden i asylsager alt andet lige vil kunne forlænges af, at asylansøgende pars sager sambehandles. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor parret er indrejst på forskellige tidspunkter, og hvor afgørelsen af først-indrejstes sag afventer, at sidst-indrejstes sag bliver klar til afgørelse. Det kan eksempelvis også være tilfældet, hvor afgørelsen af den ene parts sag afventer nødvendige yderligere undersøgelser i den anden parts sag.

Udlændingestyrelsen bemærker endvidere, at opgørelserne viser et øjebliksbillede, og at der ikke kan drages generelle konklusioner på baggrund af opgørelserne, når opgørelsesgrundlaget alene udgøres af 70 personer.

Opgørelserne er udarbejdet på baggrund af en manuel identificering af asylansøgende par i målgruppen sammenholdt med foreløbige registreringer i udlændingemyndighedernes sagsbehandlingssystem pr. 4. august 2016. Generelt bemærkes, at de statistiske oplysninger er behæftet med usikkerhed, da udlændingeregisteret er opbygget som journaliserings- og sagsstyringssystem og ikke som et egentligt statistiksystem.””

8.8.4.2. Spørgsmål nr. 759-768

Spørgsmålene og besvarelsene den 26. september 2016 er sålydende:

”Spørgsmål nr. 759:

Ministeren bedes – i forlængelse af samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 23. juni 2016 om indkvartering af asylsøgende par, jf. samrådssp. AJ – oplyse, hvornår ministeren blev bekendt med notat fra Røde Kors af 3. marts 2016 om forslag til indkvartering for mindreårige i ægteskab efter skilsmisse?

Svar:

1. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet modtog den 4. marts 2016 en henvendelse fra Røde Kors, som var stilet til ministeriet. I henvendelsen anmoder Røde Kors om, at der etableres adgang til dispensation fra ordningen med separat indkvartering på asylcentre af mindreårige ægtefæller og samlevende, og Røde Kors peger i den forbindelse på nogle problemstillinger af humanitær og socialfaglig karakter relateret til indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016.

Samme dag modtog ministeriet – til orientering – en henvendelse fra Røde Kors, der var stilet til Udlændingestyrelsen. Der opregnes i henvendelsen bl.a. en række konkrete eksempler på asylansøgere, der har reageret med stor frustration og tegn på mistrivsel som følge af

adskillelse fra deres partner, og der gives på den baggrund konkrete forslag til den praktiske indretning af ordningen, herunder i form af differentierede tilbud.

Begge henvendelser indgik i baggrundsmaterialet til brug for Samråd Z afholdt den 15. marts 2016 med en bemærkning om, at departementet ville meddele Røde Kors, at henvendelsen stilet til ministeriet rettelig skulle stiles til Udlændingestyrelsen, der har ansvaret for indkvarteringen af asylansøgere. Dette blev meddelt Røde Kors telefonisk den 15. marts 2016 forud for samrådet.

2. I relation til baggrunden for, at ministeriet ikke oversendte Røde Kors' henvendelser til udvalgets orientering, bemærkes, at Røde Kors forud for samråd Z selv havde oversendt henvendelsen stilet til ministeriet til udvalgets orientering. Røde Kors havde derimod ikke oversendt henvendelsen stilet til Udlændingestyrelsen. Ministeriet oversendte – ligesom Røde Kors – ikke denne henvendelse til udvalget, idet denne efter ministeriets opfattelse skulle håndteres af Udlændingestyrelsen som ansvarlig for indkvarteringsordningen.

Det bemærkes herved, at ministeriet ikke normalt orienterer udvalget om indkvarteringsoperatørernes erfaringer og henvendelser vedrørende indkvarteringen i asylsystemet, og at samrådsspørgsmålet efter ministeriets opfattelse ikke gav særskilt anledning hertil.

Det bemærkes endvidere, at det allerede på tidspunktet for Røde Kors' henvendelse fulgte af indkvarteringsordningen, at der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende i asylsystemet i særlige tilfælde, og at det er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse om indkvarteringen i de konkrete sager."

"Spørgsmål nr. 760:

Ministeren bedes – i forlængelse af samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligvalget den 23. juni 2016 om indkvartering af asylsøgende par, jf. samrådsspm AJ – oplyse, hvornår departementet blev bekendt med

notat fra Røde Kors af 3. marts 2016 om Forslag til indkvartering for mindreårige i ægteskab efter skilsmisse?

Svar:

Der henvises til den samtidig besvarelse af spørgsmål nr. 759 (Alm. del)."

"Spørgsmål nr. 761:

Ministeren bedes – i forlængelse af samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 23. juni 2016 om indkvartering af asylsøgende par, jf. samrådssp. AJ – redegøre for, hvorfor ministeren ikke i forbindelse med besvarelse af samrådssp. Z om indkvartering af mindreårige den 15. marts 2016, oplyste om de aktuelle erfaringer og reaktioner hos mindreårige i ægteskab, som fremgår af notat fra Røde Kors af 3. marts 2016 om Forslag til indkvartering for mindreårige i ægteskab efter skilsmisse, som blev fremsendt til Udlændingestyrelsen den 4. marts 2016?

Svar:

Der henvises til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 759 (Alm. del)."

"Spørgsmål nr. 762:

Ministeren bedes – i forlængelse af samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 23. juni 2016 om indkvartering af asylsøgende par, jf. samrådssp. AJ – oplyse, om notatet fra Røde Kors af 3. marts 2016 om forslag til indkvartering for mindreårige i ægteskab efter skilsmisse eller indholdet af notatet fra Røde Kors indgik som en del af ministerens materiale/beredskab til brug for besvarelse af samrådssp. Z den 15. marts 2016? I benægtende fald bedes ministeren oplyse, om ministeren finder ministerbetjeningen tilfredsstillende i det konkrete tilfælde, eller ministeren vil forvente, at hun en anden gang informeres om sådanne aktuelle og relevante oplysninger, som notatet indeholder?

Svar:

Der henvises til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 759 (Alm. del)."

"Spørgsmål nr. 763:

Ministeren bedes – i forlængelse af samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 23. juni 2016 om indkvartering af asylsøgende par, jf. samrådsspm AJ – oplyse, om ministeren anerkender, at de oplysninger om erfaringer og reaktioner fra mindreårige indkvarterede, der fremgår af notat fra Røde Kors af 3. marts 2016 om Forslag til indkvartering for mindreårige i ægteskab efter skilsmisse, var relevant for Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget at have kendskab til forud eller i hvert fald i forbindelse med besvarelse af samrådsspm. Z den 15. marts 2016 om indkvartering af mindreårige og ægtefæller? Vil ministeren sikre, at aktuelle og relevante oplysninger fremover oversendes til udvalget, uanset hvor i ministeriet eller underliggende myndigheder sådanne informationer måtte være modtaget?

Svar:

Der henvises til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 759 (Alm. del)."

"Spørgsmål nr. 764:

Ministeren bedes – i forlængelse af samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 23. juni 2016 om indkvartering af asylsøgende par, jf. samrådsspm AJ – oplyse, om og i givet fald hvad og hvornår Udlændingestyrelsen eller departementet har foretaget sig noget i anledning af notat fra Røde Kors af 3. marts 2016 om Forslag til indkvartering for mindreårige i ægteskab efter skilsmisse, herunder om der er indledt en dialog med Røde Kors og øvrige indkvarteringsoperatørerne om de i notatet angivne erfaringer?

Svar:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet bidrag fra Udlændingestyrelsen, hvortil der henvises:

"1. I notat af 3. marts 2016 til Udlændingestyrelsen fremkommer Røde Kors med en række forslag til indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark.

Udlændingestyrelsen kan oplyse, at styrelsen løbende er i dialog med indkvarteringsoperatørerne, herunder med Røde Kors. Udlændingestyrelsen har herunder også været i dialog med Røde Kors om de betragtninger, som er indeholdt i det omtalte notat af 3. marts 2016.

Udlændingestyrelsen har ligeledes den 6. juli 2016 og igen den 22. august 2016 været i dialog med Røde Kors om en række praktiske forhold vedrørende indkvarteringen af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark.

2. Udlændingestyrelsen kan endvidere oplyse, at styrelsen den 1. juli 2016 har udstedt retningslinjer til operatørerne for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Retningslinjerne er oversendt til Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 7. juli 2016, jf. UUI Alm. del Bilag 220.

Retningslinjerne beskriver bl.a. proceduren for indkvartering i forbindelse med ankomsten til Danmark i de tilfælde, hvor operatøren bliver opmærksom på en mindreårig asylansøger, som har indgået ægteskab eller er samlevende. Endvidere indeholder retningslinjerne en beskrivelse af gruppens mulighed for at få økonomisk støtte til besøg.

Det fremgår bl.a. af retningslinjerne, at indkvarteringen bør ske på forskellige centre, når Udlændingestyrelsen har besluttet, at et par,

hvor en af ægtefællerne er mellem 15 og 18 år gammel, skal indkvarteres hver for sig, således at den mindreårige indkvarteres på et modtagecenter for uledsagede mindreårige, mens den myndige part indkvarteres på et modtagecenter for voksne. Indkvarteringen skal som udgangspunkt ske på asylcentre, der ligger relativt tæt på hinanden.

Det fremgår endvidere af retningslinjerne, at ægtepar eller samlevende par, hvor begge parter er mellem 15 og 18 år, med mindre særlige forhold taler herimod, kan indkvarteres på samme børnecenter, men ikke på samme værelse. Indkvartering skal ske efter de normale principper for indkvartering på det pågældende center, herunder på kønsopdelte værelser. Fylder den ene part 18 år under opholdet i asylsystemet, flyttes denne efter gældende praksis til voksencenter, mens den mindreårige part forbliver indkvarteret på børnecenter.

3. Vurderingen af, hvor de pågældende asylansøgere skal indkvarteres, herunder om de skal tilbydes en omsorgsplads, foretages af Udlændingestyrelsen på baggrund af en konkret og individuel vurdering af sagens omstændigheder.

Udlændingestyrelsen kan i den forbindelse oplyse, at det følger af udlændingelovens § 42 a, stk. 1, at udlændinge, der opholder sig i Danmark som asylansøgere, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen. Bestemmelsen omfatter også nødvendige sociale foranstaltninger, herunder anbringelse på en institution, støtte i hjemmet mv. Der er i de konkrete sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som er gift eller samlevende med en person, som opholder i Danmark, iværksat sociale foranstaltninger i det omfang, det er nødvendigt.

Det er Udlændingestyrelsens vurdering, at der inden for de allerede gældende rammer findes tilstrækkelige tilbud til mindreårige asylansøgere, som er gift eller samlevende med en person, som opholder sig i Danmark.”

Det henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 759.”

”Spørgsmål nr. 765:

Ministeren bedes kommentere notat fra Røde Kors af 3. marts 2016 om Forslag til indkvartering for mindreårige i ægteskab efter skilsmisse, samt redegøre for, hvordan ministeren forholder sig til de anførte forslag om differentierede tilbud og omsorgspladser?

Svar:

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 764 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget.”

”Spørgsmål nr. 766:

Ministeren bedes – i forlængelse af samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 23. juni 2016 om indkvartering af asylsøgende par, jf. samrådssp. AJ – oplyse baggrunden for, at retningslinjerne for indkvartering af asylsøgende par endnu ikke ligger klar - set i lyset af at ministeren tilbage i feb. 2016 annoncerede, at mindreårige ikke må indkvarteres sammen med ægtefælle eller samlever i asylfasen, at ministeren i forbindelse med besvarelse af samrådssp. Z den 15. marts 2016 oplyste, at ministeriet er i gang med at udarbejde/revidere retningslinjerne og at ministeriet tidligere er oplyst, at retningslinjerne forventes at ligge klar i løbet af maj 2016? Ministeren bedes endvidere oplyse, hvornår udvalget kan forvente, at retningslinjerne ligger klar?

Svar:

1. Udlændingestyrelsen udstedte den 1. juli 2016 retningslinjer til operatørerne for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget modtog kopi heraf den 7. juli 2016.

Ministeriet er ved at udarbejde en vejledning (notat) til Udlændingestyrelsen vedrørende fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlever på asylcentre. Som oplyst til Folketingets

Ombudsmand ved brev af 22. august 2016 forventes retningslinjerne at foreligge senest september 2016. Det bemærkes, at Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget – i forlængelse af besvarelsen af 17. maj 2016 af spørgsmål nr. 516 (Alm. del) angående bl.a. dette spørgsmål – modtog kopi af besvarelsen til ombudsmanden den 2. september 2016.

2. Udlændingestyrelsen skal ved behandlingen af de konkrete sager – også forud for ministeriets udstedelse af vejledningen – administrere ordningen således, at der gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering i særlige tilfælde, eksempelvis når et par er blevet gift i Danmark med et såkaldt kongebrev.

Det bemærkes i den forbindelse, at departementet og Udlændingestyrelsen har haft en løbende dialog vedrørende forståelsen af de generelle retlige rammer for indkvarteringsordningen, herunder fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i relation til indkvarteringsordningen. Det er navnlig FN's Børnekonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for bl.a. familielivet, som er relevante i den forbindelse."

"Spørgsmål nr. 767:

Ministeren bedes oplyse, hvordan myndighederne og indkvarteringsoperatørerne skal agere i forhold til indkvartering i perioden, hvor de nye retningslinjer for indkvartering af asylsøgende par endnu ikke foreligger?

Svar:

Der henvises til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 766 (Alm. del)."

"Spørgsmål nr. 768:

Ministeren bedes – i forlængelse af samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 23. juni 2016 om indkvartering af asylsøgende par, jf. samrådsspm. AJ – oplyse, om ministeren og/eller departementet og/eller Udlændingestyrelsen er bekendt med, at andre indkvarterings-

operatører har tilsvarende erfaringer omkring adskillelse af mindreårige i ægteskab, som fremgår af notat fra Røde Kors af 3. marts 2016 om Forslag til indkvartering for mindreårige i ægteskab efter skilsmisse?

Svar:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har til brug for besvarelsen indhentet bidrag fra Udlændingestyrelsen, hvortil der henvises:

”Udlændingestyrelsen er løbende i dialog med indkvarteringsoperatørerne både i forhold til generelle indkvarterings spørgsmål og i forhold til konkrete indkvarteringssager.

Udlændingestyrelsen ses ikke at have modtaget tilsvarende skriftlige henvendelser af generel karakter fra andre indkvarteringsoperatører end Røde Kors.

Der har imidlertid også været andre operatører, der i forhold til de konkrete sager har givet udtryk for mistriksel blandt en del af de par, der er eller har været indkvarteret hver for sig.

Der henvises i øvrigt til Udlændingestyrelsens bidrag til besvarelsen af spørgsmål 764.”

8.8.4.3. Spørgsmål nr. 771

Spørgsmålet og besvarelsen den 26. september 2016 er sålydende:

”Spørgsmål nr. 771:

Ministeren bedes – i forlængelse af samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 23. juni 2016 om indkvartering af asylsøgende par, jf. samrådssp. AJ – redegøre for, om det asylsøgende par vil være adskilt i hele sagsbehandlingsperioden – også selvom dette måtte være i strid med den mindreåriges udtrykkelige ønske – eller om parret, efter en betænkningsperiode for den mindreårige og efter fælles ønske, har mulighed for at være indkvarteret sammen under en del af sagsbehandlingsperioden?

Svar:

Indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016 indebærer, at mindreårige som udgangspunkt ikke må være indkvarteret på samme asylcenter som deres voksne ægtefælle eller samlever.

Finder Udlændingestyrelsen efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til respekt for familielivet eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal parret dog indkvarteres sammen.

Udlændingestyrelsen udstedte den 1. juli 2016 retningslinjer til operatørerne for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Retningslinjerne redegør nærmere for bl.a. proceduren i forbindelse med den første indkvartering på asylcentret.

Det fremgår af retningslinjerne bl.a., at mindreårige ægtefæller eller samlevere i forbindelse med den første indkvartering på modtagecenter skal indkvarteres hver for sig, medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder. Det fremgår endvidere, at indkvarteringsoperatøren hurtigst muligt, efter det er konstateret, at der på centeret opholder sig en mindreårig ægtefælle eller samlever, skal orientere Udlændingestyrelsen, som i forbindelse med orienteringen på baggrund af en konkret vurdering vil beslutte, om parterne indledningsvist skal indkvarteres hver for sig. I de tilfælde, hvor parterne indkvarteres adskilt imod deres ønske, vil Udlændingestyrelsen efterfølgende træffe en egentlig afgørelse vedrørende indkvarteringen på baggrund af en konkret og individuel vurdering.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at Udlændingestyrelsen i overensstemmelse hermed siden den 2. juni 2016 af egen drift har genoptaget de sager, hvor parterne er adskilt mod deres ønske.

Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at Udlændingestyrelsen har truffet fornyet afgørelse i en række sager i perioden fra den 6. juli 2016 til den 3. august 2016. I nogle af disse sager er det vurderet, at

det ikke vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde den separate indkvartering, hvorfor disse par har fået tilbud om at blive indkvarteret sammen. Hertil kommer i øvrigt, at Udlændingestyrelsen i et mindre antal sager har besluttet, at der heller ikke indledningsvist skulle ske indkvartering hver for sig.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at bl.a. følgende momenter er indgået i den konkrete og individuelle vurdering, som styrelsen har foretaget: parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, den mindre-åriges modenhed, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom.”

Der foreligger forud for besvarelsen en mail af 18. juli 2016 kl. 9.42, som Anni Fode sendte til Catrine Primdahl med kopi til Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum, Ditte Kruse Dankert og Adam Abdel Khalik, om besvarelsen af en række folketingsspørgsmål og om behandlingen af de konkrete sager. I mailen hedder det bl.a.:

”Til dig Tanja: Jeg har drøftet de oprindelige udkast og også nogle af de konkrete sager med Adam. Jeg har ikke bemærkninger til se seneste udkast udover, at jeg synes, at besvarelsen af 771 er blevet klart bedre nu, hvor vi nævner, at vi har truffet nogle afgørelser, hvor vi har tilladt parrene at bo sammen igen.

Jeg er dog noget bekymret mht. fortolkningen af, hvornår der foreligger et beskyttelsesværdigt familieliv iht. EMRK art. 8, som er lagt til grund i nogle af sagerne, hvor vi opretholder adskillelsen/vil opretholde adskillelsen, således som jeg har fået det refereret – det er en mere restriktiv fortolkning end den fortolkning som finder sted i familiesammenføringsagerne (og jeg tvivler, at den holder). Tidsfaktoren for adskillelsen spiller naturligvis en rolle her. Jeg er helt med på, at fortolkningen er i overensstemmelse med de tilkendegivelser som UIBM er kommet med og som kommer til at fremgå af deres vejledning. Dette betyder ikke umiddelbart noget for besvarelsen af spørgsmålene, da afgørelserne jo er truffet og tilkendegivelserne i 771 er i overensstemmelse med tidligere oplysninger til FT og FO, men vi kunne måske drøfte det nærmere, når du, Lene og Ditte er tilbage efter sommerferien.”

Ditte Kruse Dankert har forklaret¹⁵⁸, at hun var på ferie på daværende tidspunkt. Der havde også tidligere været en snak om problemstillingen i forbindelse med tilrettelæggelsen af partshøringerne. På et møde i begyndelsen af juli 2016 tilkendegav departementet, at det skulle være et kriterium, om parret kunne indgå et ægteskab i Danmark. I de sager, som Udlændingestyrelsen tog stilling til, var det opfattelsen, at indgrebet i familielivet var begrundet i saglige hensyn. Der var også sager, hvor Udlændingestyrelsen nåede frem til, at der ikke forelå et familieliv. Som udgangspunkt anså Udlændingestyrelsen alle par for at have et beskyttelsesværdigt familieliv. Udlændingestyrelsen vurderede sagerne ud fra den forudsætning, at der forelå et beskyttelsesværdigt familieliv. Som hun husker det, forelå der ikke oplysninger i sagerne om, at det konkret var tilkendegivet, at der var tale om tvang. Der kom senere oplysninger frem om, at nogle par ikke ønskede at bo sammen, og disse par "røg ud af puljen".

Anni Fode har om sin mail forklaret¹⁵⁹, at Tanja Franck og Lene Linnea Vejrum var på ferie, hvorfor hun som fungerende direktør på ny var inde over sagen i forbindelse med besvarelsen af folketingssspørgsmål. Ud over besvarelsen af folketingssspørgsmål var hun ikke længere involveret i sagen på dette tidspunkt. Tanja Franck ville have forelagt folketingssspørgsmål i sin ferie. Det var Adam Abdel Khalik, der håndterede besvarelsen af folketingssspørgsmålet. Hun spurgte ind til nogle af de sager, der var, og på baggrund af det, hun fik forelagt, var det hendes opfattelse, at der var lagt en linje, der var for restriktiv set i forhold til familiesammenføringsområdet. Det var hendes opfattelse, at departementets forståelse af, hvornår der forelå et beskyttelsesværdigt familieliv, var for "firkantet og unuanceret". Hun deltog ikke i de drøftelser, der var med departementet, og hun kendte derfor ikke detaljerne bag ministeriets vurdering. Hendes vurdering af sagerne var imidlertid, at man i en tilsvarende situation i en familiesammenføringssag ville have vurderet, at der var tale om et beskyttelsesværdigt familieliv. Adspurgt, hvad hun mente med, at linjen var for restriktiv eller "firkantet", har hun forklaret, at i nogle af de tilfælde, hvor man havde besluttet at opretholde adskillelsen, ville hun have vurderet, at der var et beskyttelsesværdigt familieliv. Der var blevet lagt meget vægt på parternes alder, men efter hendes opfattelse burde der – som det helt grundlæggende – have været lagt vægt på, om der var tale om et tvangsægteskab

158 Afhøringsekstrakten, side 456.

159 Afhøringsekstrakten, side 802-803.

eller tvangssamliv. Alder spillede selvfølgelig også en rolle, men alder var i virkeligheden et spørgsmål om modenhed. Der blev efter hendes opfattelse lagt for meget vægt på dels parternes alder, og dels om det var muligt for parret at få et kongebrev. Situationen i sagerne om adskillelse var imidlertid en anden end den, der var, når man skulle vurdere, om et par kunne få et kongebrev. I sagerne om adskillelse skulle man afgøre, om det familieliv, der allerede forelå, udgjorde et beskyttelsesværdigt familieliv. Det var efter hendes opfattelse ikke sådan, at man ikke kunne bruge kongebrevsvurderingen som en del af vurderingen, men der skulle foretages en mere konkret og individuel vurdering af parrene. Herunder skulle man se på, om der var børn, hvor længe der havde været et samliv, og om parterne i øvrigt havde forpligtet sig over for hinanden. Det var den samme vurdering, der blev foretaget i familiesammenføringsager. Adspurgt, om hun på et tidligere tidspunkt – herunder i marts 2016 – var involveret i drøftelser om, hvornår der for de pågældende par forelå et beskyttelsesværdigt familieliv, har hun forklaret, at der var løbende overvejelser og drøftelser med departementet, men det var ikke drøftelser, hun havde deltaget i. Det var i øvrigt ikke et spørgsmål, som hun italesatte på daværende tidspunkt. Hun ved ikke, om de spørgsmål, hun rejste i sin mail af 18. juli 2016 kl. 9.42 til Catrine Primdahl med kopi til Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum, Adam Abdel Khalik og Ditte Kruse Dankert blev viderebragt til departementet. Der var et efterfølgende forløb med departementet, men hun ved ikke, om hendes overvejelser var en del heraf.

8.8.5. Udlændingestyrelsens notits om ”genoptagelse af BB-sager”

Det fremgår af en intern mail af 18. september 2016 i Udlændingestyrelsen, at der i styrelsen var blevet udarbejdet en notits om ”genoptagelse af BB-sager”. Af et udkast til denne notits fremgår bl.a.:

”Behandlingen af sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark

1. Baggrund

1.1. Adskillelsesordningen

Den 10. februar 2016 modtog Udlændingestyrelsen instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om at ændre praksis for indkvartering af mindreårige med ægtefælle eller samlever, så mindre-

årige som udgangspunkt ikke indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever.

Mindreårige må herefter alene indkvarteres med deres ægtefælle eller samlever, hvis det vil være uforeneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere dem hver for sig.

Den 1. juli 2016 udstedte Udlændingestyrelsen retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark.

Det fremgår af retningslinjerne, at indkvarteringsoperatøren hurtigst muligt, efter at det er konstateret, at der på centeret opholder sig en mindreårig, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark, orientere Udlændingestyrelsens Booking og Kontoret for Indkvarteringsvilkår om parret. Orienteringen sker både pr. mail og på en døgnbemandet hotline.

Det fremgår endvidere af retningslinjerne, at par, hvor den ene part er mindreårig mellem 15 og 18 år, har mulighed for at besøge hinanden på deres respektive indkvarteringssteder. Besøgene skal foregå inden for de normale rammer for besøg på indkvarteringsstedet. Besøgene skal gennemføres på en måde, som er forenelig med formålet med adskillelsen af parret. Det vil i praksis sige, at besøgene skal foregå i dagtimerne.

...

1.2. Den processuelle adskillelse

Udlændingestyrelsen foretager i forbindelse med operatørens orientering om et par, der er omfattet af retningslinjerne, indledningsvist på baggrund af en konkret vurdering en beslutning om, hvorvidt parterne skal være indkvarteret hver for sig under behandlingen af de pågældendes sag om indkvartering ("den processuelle adskillelse").

Udlændingestyrelsen vil f.eks. ikke træffe beslutning om en processuel adskillelse i situationer, hvor der er tale om en traumatiseret familie, og relevante sundhedspersoner har vurderet, at den fortsatte forældre-evne og omsorg over for fællesbørnene er aldeles afhængig af, at begge

forældrene bor sammen med børnene. Udlændingestyrelsen vil heller ikke træffe beslutning om processuel adskillelse i situationer, hvor der består et kvalificeret afhængighedsforhold mellem parterne, f.eks. fordi den ene part er handicappet, og også i hjemlandet har været afhængig af pasning og pleje udført af den anden part.

Uanset, om styrelsen har truffet beslutning om processuel adskillelse, foretager styrelsen partshøring i sagerne umiddelbart efter, at styrelsen bliver bekendt hermed. Sagens parter tilbydes at afgive deres bemærkninger mundtligt eller skriftligt. Fristen for at tilkendegive, at der ønskes en mundtlig samtale, er 1 uge, og fristen for at afgive skriftlige bemærkninger er 2 uger.

1.3. Den egentlige adskillelse

Udlændingestyrelsen træffer som udgangspunkt afgørelse i sagerne senest 4 uger efter, at styrelsen er blevet bekendt med sagen, og evt. processuel adskillelse er iværksat. I afgørelsen tages der stilling til, hvorvidt parret kan indkvarteres sammen eller hver for sig ("den egentlige adskillelse").

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der skal ske "egentlig adskillelse" foretager styrelsen en konkret og individuel vurdering af, om det ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Børnekonventionen ikke at tillade fælles indkvartering af parret. Styrelsen lægger i forbindelse med denne konkrete og individuelle vurdering vægt på parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, den mindreåriges modenhed, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom.

Ved vurderingen af den mindreåriges modenhed tager styrelsen udgangspunkt i det samlede indtryk af pågældendes modenhed i forlængelse af bl.a. den foretagne partshøring i sagen.

1.4. Formålet med adskillelsen

Formålet med både den processuelle og den egentlige adskillelse er at give den mindreårige mulighed for en betækningsperiode, hvor vedkommende kan overveje, om ægteskabet eller samlivet er frivilligt. Kun

hvis ægteskabet eller samlivet er frivilligt, vil der kunne være tale om, at parterne har et beskyttelsesværdigt familieliv, jf. afsnit 2.1. nedenfor.

2. Kort om den menneskeretlige ramme

2.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 (retten til familieliv)

Efter EMRK's artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. sit privatliv og familieliv. Det følger endvidere af artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Bestemmelsen vil typisk både omfatte forholdet mellem to ægtefæller/samlevere, men også forholdet imellem disse og deres børn.

I de situationer, hvor der foreligger et familieliv, vil såvel den processuelle som den egentlige adskillelse udgøre et indgreb i familiens ret til et familieliv. Hvis der ikke foreligger et familieliv, f.eks. fordi der er tale om et tvangsægteskab, vil hverken den processuelle eller egentlige adskillelse udgøre et indgreb i en beskyttet rettighed.

Det følger af artikel 8, stk. 2, i EMRK, at et sådant indgreb skal være i overensstemmelse med loven, dvs. have hjemmel i dansk ret, og denne hjemmel skal være tilgængelig, klar og forudsigelig.

Det følger endvidere heraf, at indgrebet skal forfølge et anerkendelsesværdigt formål.

De formål, der er nævnt i artikel 8, stk. 2, og som er gengivet ovenfor, er udtømmende. Det fremgår af artikel 8, stk. 2, bl.a., at der kan gøres indgreb i et individs ret til familieliv for at beskytte andres rettigheder. Såvel den processuelle som den egentlige adskillelse varetager hensynet til at beskytte den mindreårige mod at være i et tvangsægteskab, herunder ved at bibringe den mindreårige forudsætningerne for at tage

stilling til, om den mindreårige – i lyset af sin unge alder – ønsker (fortsat) samliv med sin ægtefælle/samlever, og til at beskytte den mindreåriges rettigheder efter artikel 16, stk. 2, i Verdenserklæringen om menneskerettigheder, artikel 23, stk. 3, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og artikel 10, stk. 1, i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, hvorefter ægteskaber kun skal kunne indgås med ægtefællernes frie og uforbeholdne samtykke. Det følger tilsvarende af artikel 16, stk. 1, i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, at de deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler til at afskaffe diskrimination imod kvinder i alle ægteskabs- og familieforhold og – på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder – sikre kvinder samme ret til frit at vælge ægtefælle og til kun at indgå ægteskab med deres frie og uforbeholdne samtykke. Endelig skal indgrebet være nødvendigt i et demokratisk samfund. Heri ligger, at indgrebet skal være proportionalt.

Proportionalitetsprincippet indebærer for det første, at indgrebet skal være begrundet i et påtrængende samfundsmæssigt behov. For det andet skal det konkrete indgreb stå i et rimeligt forhold til det formål, som forfølges hermed. Kravene til et indgrebs proportionalitet er skærpet i forbindelse med indgreb, der som afskæring af retten til, at en familie kan overnatte sammen, angår kernen af en rettighed.

Indgrebets intensitet indgår også i proportionalitetsvurderingen. Intensiteten af et rettighedsindgreb beror på, hvor hårdt indgrebet rammer individet. Jo længerevarende en adskillelse er, des mere taler det imod, at indgrebet er proportionalt. Det vil dog indgå i proportionalitetsvurderingen, at de pågældende kan se hinanden i dagtimerne.

Det vil desuden indgå i proportionalitetsvurderingen, om indgrebet er egnet og nødvendigt for at opnå det tilstræbte formål.

2.2 Børnekonventionen

Børnekonventionen finder anvendelse for børn. Ved børn forstås alle personer under 18 år, medmindre den nationale lovgivning fastsætter en lavere myndighedsalder.

Det følger af myndighedslovens § 1, stk. 1, at børn og unge under 18 år, der *ikke* har indgået ægteskab, er mindreårige og dermed umyndige. Mindreårige, som har indgået et ægteskab, som anerkendes efter dansk ret, er således som udgangspunkt ikke omfattet af børnekonventionen. Hvis disse mindreårige har børn, vil disse børn imidlertid være omfattet af børnekonventionen.

Det fremgår af artikel 3 i børnekonventionen, at barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal komme i første række. Deltagerstaterne påtager sig at sikre barnet den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for barnets trivsel under hensyntagen til de rettigheder og pligter, der gælder for barnets forældre, værge eller andre personer med juridisk ansvar for barnet, og skal med henblik herpå træffe alle passende lovgivningsmæssige og administrative forholdsregler.

Artikel 9 giver barnet ret til ikke at blive adskilt fra sine forældre mod sin vilje, medmindre dette skønnes uforeneligt med barnets tarv, ret til at opretholde kontakt til begge forældre, hvis det lever adskilt fra den ene eller dem begge, og forpligter desuden staten til at genskabe en sådan kontakt, hvis adskillelsen skyldes årsager iværksat af staten.

3. Genoptagelse

Af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets brev af 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand fremgår bl.a. følgende:

”Det bemærkes, at varigheden af en eventuel adskillelse af et par på udlændingemyndighedernes foranledning må forventes at være relativt begrænset, idet denne alene angår indkvarteringen i asylsystemet. Hvis den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil Udlændingestyrelsen have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering.”

Udlændingestyrelsen har pligt til at genoptage en afgjort sag, hvis der fremkommer oplysninger, som myndigheden ikke var bekendt med på tidspunktet for den oprindelige afgørelse (den egentlige adskillelse) og som i givet fald må antages at ville have medført en væsentlig anden

vurdering af sagen. Styrelsen vil i en sådan situation normalt være forpligtet til at genoptage sagen med henblik på at få de nye oplysninger verificeret og med henblik på en stillingtagen til, om den oprindelige afgørelse kan eller skal ændres.

Oplysningerne kan f.eks. stamme fra parten selv eller en operatør, ligesom de kan følge af det løbende forhold (f.eks. varigheden af adskillelsen). Oplysningerne kan også vedrøre andet end varigheden af adskillelsen, herunder f.eks. nye helbredsoplysninger eller oplysninger om sociale problemer o.l.

Når adskillelsens varighed har været så lang, at den må antages at ville have medført en væsentlig anden vurdering af sagen på tidspunktet for den egentlige adskillelse, vil styrelsen således have pligt til at genoptage sagen, og overveje, om den oprindelige afgørelse kan eller skal ændres. Udlændingestyrelsen anmoder i den forbindelse sagens parter om oplysninger til brug for sagsbehandlingen, herunder oplysninger om, hvorvidt begge parter fortsat ønsker fælles indkvartering.

Det er Kontoret for Indkvarteringsvilkårs vurdering, at der vil være grundlag for at genoptage en sag, bl.a. når varigheden af adskillelsen har været så lang, at der ikke længere er grundlag for at antage, at den umyndige vil have gavn af en betænkningstid eller yderligere betænkningstid ikke kan antages at ville føre til et andet resultat for den mindreårige. Det bemærkes i den forbindelse, at der på det tidspunkt under ingen omstændigheder fortsat kan være tale om et egnet eller nødvendigt middel til at bekæmpe tvangsægteskaber, og at indgrebet – i hvert fald på dette tidspunkt – allerede derfor vil være uforeneligt med EMRK artikel 8.

Det bør bero på en konkret vurdering af den enkelte sag, hvornår betænkningstiden må anses for afsluttet. Der vil i den forbindelse kunne lægges vægt på parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, den mindreåriges modenhed, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom. Der vil endvidere kunne lægges vægt på evt. oplysninger om parternes adfærd under adskillelsen, herunder om og hvorledes parternes ønske om fælles ind-

kvartering kommer til udtryk, og om parterne har opretholdt kontakten under adskillelsen.

I situationer, hvor der ikke foreligger særlige omstændigheder, og hvor et adskilt par ikke har børn, og der ikke er stor aldersforskel imellem parterne, bør betænkningstiden anses for afsluttet efter følgende intervaller regnet fra første adskillelse:

- Den yngste part er 15 år gammel: 3-4 måneder.
- Den yngste part er 16 år gammel: 2-3 måneder.
- Den yngste part 17 år gammel: 1-2 måneder.

I situationer, hvor parret har børn, bør betækningsperioden være væsentligt kortere. Det skyldes, *at* parret ved at få børn sammen har udtrykt en vilje til at forpligte sig til hinanden, *at* det må formodes, at en ung forælder er mere moden end en ung barnløs, samt *at* hensynet til parternes børn, jf. bl.a. børnekonventionen, med stadig større vægt i de fleste sager vil tale for samlet indkvartering.

Varigheden af en ufrivillig adskillelse bør som det helt klare udgangspunkt ikke overstige 6 måneder.”

I en senere udgave af notitsen, der blev sendt internt i styrelsen ved mail af 6. oktober 2016, var der foretaget en række navnlig sproglige justeringer. Afsnittet om genoptagelse så i den seneste udgave, som kommissionen er i besiddelse af, således ud:

”3. Genoptagelse

Af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets brev af 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand fremgår bl.a. følgende:

”Det bemærkes, at varigheden af en eventuel adskillelse af et par på udlændingemyndighedernes foranledning må forventes at være relativt begrænset, idet denne alene angår indkvarteringen i asylsystemet. Hvis den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil Udlændingestyrelsen have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering.”

I de sager, hvor der er truffet afgørelse om adskillelse, overvejer Udlændingestyrelsen løbende af egen drift, om det fortsat vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere de pågældende på hver sit asylcenter.

Udlændingestyrelsen kan har desuden have pligt til at genoptage en afgjort sag, hvis der fremkommer nye oplysninger, - f.eks. helbredsoplysninger eller oplysninger om sociale problemer – fra parten selv eller operatøren som myndigheden ikke var bekendt med på tidspunktet for den oprindelige afgørelse (den egentlige adskillelse) og som i givet fald må antages at ville have medført en væsentlig anden vurdering af sagen. Styrelsen vil i en sådan situation normalt være forpligtet til at genoptage sagen med henblik på at få de nye oplysninger verificeret og med henblik på en stillingtagen til, om den oprindelige afgørelse kan eller skal ændres.

Udlændingestyrelsen bør under alle omstændigheder revurdere sagerne, når parterne har været adskilt i 3 måneder. Efter omstændighederne vil det kunne være relevant at revurdere sagerne, før parret har været adskilt i 3 måneder.

Oplysningerne kan f.eks. stamme fra parten selv eller en operatør, ligesom de kan følge af det løbende forhold (f.eks. varigheden af adskillelsen). Oplysningerne kan også vedrøre andet end varigheden af adskillelsen, herunder f.eks. nye helbredsoplysninger eller oplysninger om sociale problemer o.l.

Når adskillelsens varighed har været så lang, at den må antages at ville have medført en væsentlig anden vurdering af sagen på tidspunktet for den egentlige adskillelse, vil styrelsen således have pligt til at genoptage sagen, og overveje, om den oprindelige afgørelse kan eller skal ændres. Udlændingestyrelsen anmoder i den forbindelse sagens parter om oplysninger til brug for sagsbehandlingen, herunder oplysninger om, hvorvidt begge parter fortsat ønsker fælles indkvartering.

Det er Kontoret for Indkvarteringsvilkårs vurdering, at der vil være grundlag for at meddele en tilladelse til fælles indkvartering efter en forudgående adskillesegenoptage en sag, bl.a. når varigheden af adskil-

lelsen har været så lang, at der ikke længere er grundlag for at antage, at den umyndige vil have gavn af en betænkningstid eller yderligere betænkningstid ikke kan antages at ville føre til et andet resultat for den mindreårige. Det bemærkes i den forbindelse, at der på det tidspunkt under ingen omstændigheder fortsat kan være tale om et egnet eller nødvendigt middel til at bekæmpe tvangsægteskaber, og at indgrebet – i hvert fald på dette tidspunkt – allerede derfor vil være uforeneligt med EMRK artikel 8.

Det bør bero på en konkret vurdering af oplysningerne i den enkelte sag, hvornår betænkningstiden må anses for afsluttet. Udgangspunktet vil være, at f.eks. en pige på 15 år vil skulle have en længere betænkningstid end en pige, der nærmer sig myndighedsalderen. En betænkningstid bør som udgangspunkt ikke vare under 2 måneder eller længere end 6 måneder.

Udlændingestyrelsen skal i den forbindelse også tage hensyn til parternes fællesbørns tarv og ret familieliv.

Der vil i den forbindelse kunne lægges vægt på parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, den mindreåriges modenhed, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom. Der vil endvidere kunne lægges vægt på evt. oplysninger om parternes adfærd under adskillelsen, herunder om og hvorledes parternes ønske om fælles indkvartering kommer til udtryk, og om parterne har opretholdt kontakten under adskillelsen.

I situationer, hvor der ikke foreligger særlige omstændigheder, og hvor et adskilt par ikke har børn, og der ikke er stor aldersforskel imellem parterne, bør betænkningstiden anses for afsluttet efter følgende intervaller regnet fra første adskillelse:

- Den yngste part er 15 år gammel: 3-4 måneder.
- Den yngste part er 16 år gammel: 2-3 måneder.
- Den yngste part er 17 år gammel: 1-2 måneder.

Det vil altid bero på en konkret vurdering, om betænkningstiden må anses for afsluttet.

I situationer, hvor parret har børn, bør betækningsperioden være væsentligt kortere – dog altid mindst 1-2 måneder. Det skyldes, at parret ved at få børn sammen har udtrykt en vilje til at forpligte sig til hinanden, at det må formodes, at en ung forælder er mere moden end en ung barnløs, samt at hensynet til parternes børn, jf. bl.a. børnekonventionen, med stadig større vægt i de fleste sager vil tale for samlet indkvartering.

Varigheden af en ufrivillig adskillelse bør som det helt klare udgangspunkt ikke overstige 6 måneder.”

Adam Abdel Khalik har herom forklaret¹⁶⁰, at det er ham, der har udarbejdet udkastet. Det var styrelsens tanker, han beskrev i notatet. Han fik af Lene Linnea Vejrum eller Ditte Kruse Dankert besked om, at Tanja Franck ønskede et notat om, at ordningen var lovlig, og hvordan ordningen blev administreret. I den forbindelse tilkendegav han, at det ikke var hans holdning, men at han nok skulle skrive det. Han kendte styrelsens holdning på baggrund af de drøftelser, han havde deltaget i. Han drøftede det ikke med departementet forud for mødet den 13. oktober 2016, men han ved ikke, om andre har gjort det.

8.8.6. Udlændingestyrelsens beredskab til brug for pressehenvendelser

Nils Bak sendte den 28. september 2016 kl. 10.46 en mail til Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert med ”oplysninger til baggrund til brug for bl.a. DR og Ritzau om barnebrude-sagen”. Det hedder i denne mail bl.a.:

”Udlændingestyrelsen modtog den 10. februar 2016 instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om, at mindreårige som udgangspunkt ikke indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever.

¹⁶⁰ Afhøringssekstrakten, side 329.

Adskillelsen giver de mindreårige et "pusterum", hvor den enkelte får tid til evt. at sige fra over for samliv, som ikke er udtryk for personens egen frie vilje.

Efter en periode har Udlændingestyrelsen igangsat en sagsbehandling af spørgsmålet om, hvorvidt indkvartering skulle ske hver for sig.

I denne konkrete og individuelle vurdering er bl.a. indgået oplysninger om parternes alder og aldersforskellen, den mindreåriges modenhed, om parret har børn, om der foreligger elementer af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. sygdom. Udlændingestyrelsen har i dette pusterum i langt de fleste sager haft samtaler med parterne og vejledt dem om betydningen af samlivstvang og hvilke tilbud, de vil kunne gøre brug af, hvis de er udsat for samlivstvang. Udlændingestyrelsen har også haft mulighed for at vurdere, om de pågældende er modne nok til at kunne forstå deres situation. Det indgår desuden i vurderingen, hvor langt det "pusterum" har været, som den mindreårige under adskillelsen har haft, fordi den tidsmæssige udstrækning i sig selv kan have haft betydning.

I et konkret eksempel havde et par været indkvarteret hver for sig i en længere periode. Kvinden var knapt 18 år gammel, var gravid med en måned til termin, og manden var 26 år gammel.

Udlændingestyrelsen gennemførte samtaler med begge og vurderede, at begge var modne nok til at forstå deres situation, og at der ikke var tegn på elementer af tvang i sagen. Styrelsen traf afgørelse om, at det ville være i strid med konventionerne at opretholde adskillelsen, og parret fik dermed lov til at bo sammen.

Alle Udlændingestyrelsens afgørelser er truffet i henhold til ministerens instruks, og Udlændingestyrelsen har ikke ændret praksis undervejs eller omgjort tidligere afgørelser, som styrelsen har truffet.

I sager, hvor Udlændingestyrelsen har besluttet, at der skulle ske indkvartering hver for sig, har styrelsen løbende vurderet, om adskillelsen var forenelig med konventionerne.

Udlændingestyrelsen har truffet 12 afgørelser om indkvartering af mindreårige, der er gift eller samlevende med voksne. I 6 sager har styrelsen opretholdt adskillelsen, og i 5 sager har styrelsen besluttet ikke at opretholde adskillelsen. I 1 sag har styrelsen ikke adskilt parret på noget tidspunkt. Hertil kommer, at der er en række sager, hvor styrelsen ikke har truffet afgørelse, f.eks. fordi parrene er overgået til integration i kommunerne.”

Ditte Kruse Dankert besvarede mailen samme dag kl. 12.15 og anførte i sin mail, at udkastet var ”fint” med hende, idet hun dog foreslog, at sætningen:

”Efter en periode har Udlændingestyrelsen igangsat en sagsbehandling af spørgsmålet om, hvorvidt indkvartering skulle ske hver for sig.”

skulle ændres til:

”Udlændingestyrelsen har i forlængelse af instruksen igangsat en sagsbehandling af spørgsmålet om, hvorvidt indkvartering skulle ske hver for sig.”

Adam Abdel Khalik har herom forklaret¹⁶¹, at han ikke husker, om den ændring, de foreslog, var at erstatte ”efter en periode” med ”i forlængelse af instruksen” i afsnittet om, hvornår Udlændingestyrelsen igangsatte en sagsbehandling af spørgsmålet om, hvorvidt indkvartering fortsat skulle ske hver for sig, eller om det ville stride mod konventionerne. Det går han ud fra, sådan som mailen ser ud. Han kan huske, at det handlede om, at parrene først var adskilt, hvorefter man traf afgørelse om, at en del af dem nu skulle bo sammen igen. Det medførte åbenbart forvirring i pressen og hos indkvarteringsoperatørerne. Det, styrelsen gerne ville have frem, var, at de første adskillelser var rigtige, men at adskillelserne havde varet så længe, at det i nogle tilfælde ikke længere var proportionalt at opretholde adskillelsen. Det forhold, at man først traf afgørelse om adskillelse og senere det modsatte, var med styrelsens briller ikke ensbetydende med, at den første afgørelse var forkert. Han husker ikke baggrunden for ændringen fra ”efter en periode” til ”i forlængelse af”. Han er dog ikke i tvivl om, at de har talt om det.

161 Afhøringssekstrakten, side 329.

8.9. Perioden fra den 1. oktober 2016 til den 31. december 2016

8.9.1. Spørgsmål til udlændinge-, integrations- og boligministeren

8.9.1.1. Spørgsmål nr. 1007

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget stillede den 30. september 2016 efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL) spørgsmål nr. 1007 (alm. del) til udlændinge-, integrations- og boligministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 11. oktober 2016 var sålydende:

”Spørgsmål nr. 1007:

Af svaret på UUI alm. del - spørgsmål 771 fremgår, at Udlændingestyrelsen i en række sager har vurderet, at det ikke vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde separat indkvartering. Hvad er baggrunden for, at ministeren i februar 2016 traf beslutning om separat indkvartering af en række par uden i hvert enkelt tilfælde at sikre sig, at separationen var forenelig med Danmarks internationale forpligtelser?

Svar:

Indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016 indebærer, at mindreårige som udgangspunkt ikke må være indkvarteret på samme asylcenter som deres voksne ægtefælle eller samlever.

Indkvarteringsinstruksen skal dog administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, hvilket betyder, at der i alle tilfælde skal foretages en konkret vurdering af, om det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til respekt for familielivet eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig. Det er Udlændingestyrelsen, som foretager denne vurdering i hver enkelt sag.

Det fremgår af besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål 771 (Alm. del) fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget, at Udlændingestyrelsen i et mindre antal sager har besluttet, at der ikke indledningsvist skulle ske indkvartering hver for sig. I disse sager har

Udlændingestyrelsen således vurderet, at det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parterne separat indledningsvist.

Det fremgår endvidere, at Udlændingestyrelsen har truffet fornyet afgørelse i en række sager i perioden fra den 6. juli 2016 til den 3. august 2016. I nogle af disse sager er det vurderet, at det ikke vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde den separate indkvartering, hvorfor disse par har fået tilbud om at blive indkvarteret sammen.

Jeg kan i den anledning generelt oplyse, at varigheden af adskillelsen indgår som et selvstændigt moment i vurderingen af, om en separat indkvartering (fortsat) er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, idet intensiteten af indgrebet forøges, og vægten af hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode alt andet lige formindskes, når varigheden af adskillelsen bliver længere. Det er som nævnt Udlændingestyrelsen, der foretager vurderingen i de konkrete sager.”

Inger Støjberg har herom forklaret¹⁶² bl.a., at hun ikke kan sætte tal på, hvor lang tid pigerne skulle have til at tænke sig om. Det gælder generelt, at man ikke kan sætte et antal måneder, uger eller dage på. Det kan man også se af svaret, der er udarbejdet af Jesper Gori, hvor der heller ikke angives en bestemt tidsramme. Hvis det havde været muligt, ville han vel have fastsat en bestemt grænse. Man er nødt til at forstå den proces, ministeriet var i. Først var der ingen undtagelser, men efterfølgende fik man sig gravet ned i materien og så, at der var undtagelser. Det var en dynamisk proces. Der var tale om svære juridiske spørgsmål, som juristerne blev klogere på hen ad vejen. Konventionerne er en dynamisk størrelse. Det tidspunkt, hvor der ikke var undtagelser, var, da hun og Lykke Sørensen først drøftede det i minibussen i forbindelse med Facebook opslaget af 25. januar 2016. Der var som tidligere nævnt en kultur i ministeriet, hvor man måtte komme med umiddelbare vurderinger, som man ikke efterfølgende blev hængt op på. Pusterummet var en mulighed for at tænke sig om. Adskillelsen skete på baggrund af en individuel vurdering,

162 Afhøringsekstrakten, side 143-144.

der således blev foretaget forud for adskillelsen. Den individuelle vurdering skulle ikke foregå i løbet af pusterummet.

I en mail af 16. november 2016 skrev Jens Vikner til Nils Bak følgende om svaret på spørgsmål nr. 1007:

”Igen omgår UIBM sandheden på en lidet attraktiv måde”

8.9.2. Møde den 13. oktober 2016 mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen

Det fremgår af en intern mailtråd i Udlændingestyrelsen den 13. og 14. oktober 2016, at der den 13. oktober 2016 blev afholdt et møde mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen om ”Barnebrudsvejledningen”. Der foreligger sålydende mødereferat udarbejdet af Adam Abdel Khalik:

”Deltagere:

Kontorchef Jesper Gori (UIBM)

Fuldmægtig Anna-Sophie Saugmann-Jensen (UIBM)

Kontorchef Ditte Kruse Dankert (US)

Specialkonsulent Adam Abdel Khalik (US)

Formålet med mødet var at drøfte US’ bemærkninger til udkast til notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentrene.

Det blev oplyst, at det ikke vil være muligt for UIBM at anføre konkrete eksempler i vejledningen, idet JM ikke har et ønske om at bidrage hertil.

UIBM tilkendegav, at der ved barnets tarv både refereres til den mindreårige ægtefælle og dennes barn. UIBM ville medtage et afsnit om børnekonventionens artikel 1, og tydeliggøre dette. UIBM vil dog undersøge, om det følger af § 1 i forældreansvarsloven ex lege, at en person, der har indgået ægteskab, er myndig, eller om det kræver en særskilt afgørelse. Spørgsmålet er således ikke fuldstændig afklaret. UIBM blev gjort bekendt med, at parterne i US’ sagsbehandling i mange sager vil blive

betegnet og betragtet som ægtefæller (i breve i selve barnebrudssagen, i afgørelser om ledsagelse, i Dublinafgørelser, i visiteringsafgørelser mv.).

UIBM tilkendegav, at der i § 42 a, stk. 7, 3. pkt. – også i situationer, hvor en asylansøger medvirker til at flytte til et andet asylcenter, men dette sker under protest - er hjemmel til at meddele et påbud. UIBM er bekendt med, at denne praksis vil kunne få betydning for andre indkvarteringssager.

UIBM tilkendegav, at den indledningsvise adskillelse *formentlig* ikke i sig selv er en afgørelse.

Som eksempel på en situation, hvor der ikke kan ske indledningsvis separat indkvartering, blev der nævnt sager, hvor der foreligger oplysning om et handicap hos en eller begge parter, og sager, hvor der er et åbenbart pleje- og pasningsbehov. Det vil i visse tilfælde være nødvendigt at lade parret være indkvarteret sammen i nogle dage, indtil der kan træffes beslutning om, hvorvidt de skal adskilles under sagsbehandlingen.

UIBM tilkendegav, at US hverken vil få kritik af UIBM for at lade par blive indkvarteret sammen igen efter 1 måned, eller efter 8 måneder. Der er overladt et meget vidt skøn til US. Der vil ifølge UIBM være sager, hvor parterne skal indkvarteres sammen igen efter 1 måned, og sager, hvor der først vil ske samlet indkvartering igen efter 4-5 måneder. Hvis ministeren kommenterer konkrete sager, vil kommentarerne være af generel karakter (f.eks. ”i min verden bør det ikke være muligt, at...”). US’ praksis i sagerne virker ifølge UIBM ”fornuftig”. Det var et vigtigt budskab for Lykke, at vi ikke ville få kritik af UIBM for den konkrete sagsbehandling.

UIBM tilkendegav, at tidsfaktoren er afgørende, og at betækningsperioden må udløbe på et tidspunkt. Det er vanskeligt at sige, hvornår det er. Helt uformelt oplyste de, at et helt år vil være for lang tid. I afgørelserne vil man kunne skrive, at man har lagt vægt på den tid, der er gået, og sagens omstændigheder, herunder, at der ikke foreligger tvang. UIBM ville understrege betydningen af tidsfaktoren ved at gentage det flere

steder i vejledningen. UIBM ville også arbejde i højere grad at indarbejde fortællingen om en betækningsperiode.

UIBM tilkendegav, at det i situationer, hvor et par faktisk har fået et kongebrev, vil være usagligt ikke at anerkende ægteskabet.

UIBM bekræftede, at der i sagerne skal foretages en hypotetisk vurdering af, om et par vil kunne få et kongebrev, jf. EMRK artikel 14, jf. artikel 8 (usaglig forskelsbehandling). Denne vurdering skal foretages efter de til enhver tid gældende regler om kongebreve. Der er tale om en undtagelse fra hovedreglen, som er på lige fod med andre undtagelser. Det er således ikke et overbegreb. UIBM ved endnu ikke, om det vil fremgå af den endelige vejledning.

Spørgsmålet om fagpersoners observationer blev drøftet. UIBM ville tilpasse vejledningen. Det ville muligvis fremgå af vejledningen, at der er tale om et element, der kan indgå i US' vurdering, og at det vil være de objektive forhold, som vil være relevante, f.eks. at der har været flere indlæggelser pga. psykiske problemer. Man vil også kunne inddrage fagpersoner i forhold til, hvilke sociale foranstaltninger, der kan afbøde virkningen af adskillelsen.

Det blev bekræftet, at par, hvor begge er under 18 år, gerne må bo på samme center, men ikke på samme værelse. UIBM vil overveje at præcisere vejledningen på dette punkt.

UIBM ville arbejde på at gøre afsnittene om børn og gravide mere tydelige. Det er ikke hensigten, at praksis for graviditet skal være strammere end praksis for par, der har børn."

Lykke Sørensen har om mødet den 13. oktober 2016 forklaret¹⁶³ bl.a., at hun sikkert har deltaget i drøftelsen om rammerne for Udlændingestyrelsens skøn, men hun husker det ikke. På daværende tidspunkt følte de sig på relativt sikker grund med hensyn til, hvordan ordningen ville ende med at blive. Drøftelserne blev vanskeliggjort af bl.a., at der ikke var klare retningslinjer for, hvornår

¹⁶³ Afhøringsekstrakten, side 165.

man kunne få kongebrev i Danmark. Når man spurgte herom, var det nok ikke helt klart, hvad de enkelte kommuner lagde vægt på i den forbindelse. Spørgsmålet om betydningen af kongebrevet var inde i overvejelserne relativt tidligt, og kongebrevseksemplet blev nævnt under samrådet i marts 2016.

Adam Abdel Khalik har om mødet forklaret¹⁶⁴, at han ikke sendte referatet til ministeriet og ikke har kendskab til, om andre gjorde det. Han vil tro, at det var Jesper Gori, der førte ordet på mødet, fordi han var den højst rangerende. Det blev tilkendegivet, at styrelsen ikke ville få kritik for den konkrete sagsbehandling, fordi der i styrelsen var en frygt for, at ministeren ville sige, at det var for "slapt", og at der var for mange par, der fik lov til at bo sammen. Det var alene det, der lå i det. Kongebrevseksemplet, der blev nævnt, var det samme, men fyldte noget mindre.

Adam Abdel Khalik rundsendte referatet internt i Udlændingestyrelsen ved mail af 13. oktober 2016 kl. 20.53. I forlængelse heraf skrev Tanja Franck den 14. oktober 2016 kl. 8.04, om der var "vigtige ting fra vores tilbagemelding, som de ikke (vil) forholde sig til/tage højde for? Og som Lene eller jeg skal tale med nogle om." Ditte Kruse Dankert besvarede mailen samme dag kl. 8.57 således:

"Jeg synes, at vi kan have tiltro til, at de vil tage det væsentlige med i det nye udkast, men nogle af de ting, vi (og de) ønsker kan blive bremsset i diskussionen med JM. Vi må se, når notatet er afstemt mellem dem og JM. Som Jesper sagde, så bliver det giganternes kamp mellem Lykke og Nina på de sidste 100 meter.

Jesper gjorde i ø en del ud af at sige, at når ministeren vil begynde at sige noget om den praksis, vi har lagt, så er det ikke udtryk for, hvad de mener eller har lagt op. Hun taler rent politisk."

Lykke Sørensen har herom forklaret¹⁶⁵ bl.a., at hun ikke husker, om noget blev "bremset" i diskussionen med Justitsministeriet. Der var mange elementer oppe at vende i diskussionerne med Justitsministeriet. Det var ikke klart, hvor grænsen gik, og Udlændinge- og Integrationsministeriets opgave som

164 Afhøringssekstrakten, side 329.

165 Afhøringssekstrakten, side 165-166.

fagministerium – og med en minister, der i sagen havde et bestemt ønske – var at stille spørgsmål til Justitsministeriet for at afklare, om det var sikkert, at grænsen lå det pågældende sted. Sådanne drøftelser havde de i denne sag og i en række andre sager. De havde i sagen denne dialog med Nina Holst-Christensen og Jens Teilberg Søndergaard. Diskussionen gik på at fastlægge, hvor man var på sikker grund, og hvor der var en risiko. Det er et politisk valg, om konventioner skal udfordres. Deres opgave som embedsmænd var at redegøre for, hvor grænsen gik, herunder hvor man var på sikker grund, og hvor der var en risiko. Ministerens holdning var, at man skulle gå så langt, som man kunne. I dialogen med Justitsministeriet indgik mange elementer, herunder om man kunne skille et par ad, hvor kvinden var gravid, hvilken betydning samlivets varighed havde, og hvilken betydning aldersforskellen havde. Hun genkender ikke beskrivelsen i mailen, men de havde løbende drøftelser. Deres opgave som fagministerium var at ”trykke Justitsministeriet på maven” og spørge ind til, om grænsen nu også gik det pågældende sted. Justitsministeren var inde over notatet fra december 2016. Hun ved ikke, hvad der i Justitsministeriets interne processer ellers blev forelagt for justitsministeren. Hun tror, at der på et tidspunkt var en dialog mellem Inger Støjberg og Søren Pape Poulsen, men hun husker det ikke.

Adam Abdel Khalik har herom forklaret¹⁶⁶, at han ikke vidste, hvilke uenigheder mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet der var, men der må have været en uenighed.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret¹⁶⁷, at hun ikke erindrer, at hun deltog i et møde den 13. oktober 2016 mellem departementet og Udlændingestyrelsen om ordningen, men det kan godt være, at hun deltog. Hun husker ikke, at de talte om sagsbehandlingstiden på mødet. Hun opfatter referatet af Jesper Goris’ bemærkninger som hans måde at sige til Udlændingestyrelsen, at man i departementet havde forståelse for, at sagsbehandlingen ”blev, som den blev”. Departementet var bekymret over den lange sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen. Det var således ikke udtryk for, at departementet ikke var bekymret over sagsbehandlingstiden, men at departementet godt vidste, at Udlændingestyrelsen var blevet sat i en vanskelig situation, da de skulle administrere ordningen uden nærmere retningslinjer herfor. Adspurgt, om de

166 Afhøringsekstrakten, side 330.

167 Afhøringsekstrakten, side 559 ff.

gjorde sig nogen overvejelser om, hvor længe asylparrene skulle være adskilt, har hun forklaret, at varigheden af adskillelsen meget tidligt i forløbet var en del af deres overvejelser. Intensiteten af indgrebet ville stige proportionelt med varigheden af adskillelsen, samtidig med at hensynet til betækningsperioden ville blive mindre tungtvejende. De lagde derfor meget tidligt til grund, at en adskillelse kun kunne opretholdes i en begrænset periode, men hun kan ikke huske, at de drøftede konkrete tidsangivelser. Der kunne være sager, hvor man slet ikke ville kunne adskille parret, og der kunne være sager, hvor man hurtigt ville kunne konstatere, at der ikke forelå tvang. Adspurgt, om de i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde gjort sig overvejelser om, hvordan Udlændingestyrelsen skulle kunne konstatere, at der ikke forelå tvang, har hun forklaret, at hun ikke erindrer, at de drøftede spørgsmålet. Hun hørte på et tidspunkt, at nogle af de ting, Udlændingestyrelsen spurgte ind til, var, hvornår parret var blevet gift, om de var blevet gift efter aftale, hvordan de havde mødt hinanden og hvor længe parterne havde kendt hinanden. Udlændingestyrelsen vejledte også om tvangsægteskaber i forbindelse med partshøringen. Der var desuden nogle initiativer på asylcentre angående ligestilling og seksualmoral. Udlændingestyrelsen vejledte også om, hvilke tilbud der var tilgængelige i form af hotlines og psykologhjælp. Adspurgt, hvilket faktisk grundlag der skulle tilvejebringes, for at Udlændingestyrelsen kunne træffe en afgørelse om, hvorvidt der forelå tvang, har hun forklaret, at det var centralt, at der blev foretaget partshøring. Adspurgt, om det var tilstrækkeligt for at træffe afgørelse om adskillelse, at der var foretaget partshøring, har hun forklaret, at det var det "langt hen ad vejen", men der var også hensynet til en betækningsperiode. I nogle tilfælde var det relevant med en betækningsperiode. Et af de tilfælde, hvor der i almindelighed kunne ske adskillelse, selvom der ikke forelå andre momenter, der talte herfor, var ved større aldersforskelle mellem parterne. Det var for eksempel, hvor den ene asylansøger var 16 år, og den anden var 30 år. I de situationer mente man, at der var et behov for en betækningsperiode, uanset der ikke var grundlag for at konkludere, at der forelå tvang. Adspurgt, hvad oplysningerne om tvang retligt set relaterede sig til, har hun forklaret, at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering af, om der forelå et beskyttelsesværdigt familieliv efter EMRK artikel 8. Forelå der tvang, var det ikke et beskyttelsesværdigt familieliv. Det var også det, ministeriet skrev i notatet fra december 2016. Som hun forstod det, var man helt uden for EMRK artikel 8, hvis man havde konstateret, at der forelå tvang. Man kunne for eksempel have konstateret tvang, fordi en af parterne selv havde bedt om at blive adskilt, men det var, så vidt hun husker, kun i

ganske få sager, at parterne selv bad om at blive adskilt. Adspurgt, hvad det saglige hensyn bag adskillelsen var i de sager, hvor man efter en konkret og individuel vurdering havde fundet, at der var et beskyttelsesværdigt familieliv, herunder at der ikke forelå tvang, har hun forklaret, at der var tale om asylansøgere, som i vidt omfang kom fra lande med lav ægteskabsalder, og hvor kulturel tvang hyppigere kunne forekomme. De inddrog også det hensyn, at det var myndighederne i Danmark, der bestemte, hvor asylansøgerne skulle opholde sig. Det var de forhold, der gjorde, at man lagde meget vægt på den mindreåriges tarv og på at beskytte vedkommende mod tvang. I virkeligheden var det "en form for margin, man lagde ind i vurderingen". I nogle sager var der behov for at få en stillingtagen fra den mindreårige efter en periode, hvor vedkommende havde været i nogle mere "utvungne og oplyste" rammer. Der var et behov for at beskytte mod eventuel samlivstvang. Adspurgt, om de generelle betragtninger om asylansøgernes forhold i hjemlandet udgjorde det saglige hensyn i tilfælde, hvor det var konstateret, at der konkret ikke forelå tvang, har hun forklaret, at det er sådan, hun husker det. Fra begyndelsen var deres formodning, at der ville være meget få sager, hvor parterne selv ville sige, at der forelå tvang. Formodningen var derfor, at man i størstedelen af sagerne var nødt til at få belyst forholdene nærmere. Det var også sidstnævnte gruppe, de havde fokus på.

Nina Holst-Christensen har herom forklaret¹⁶⁸ bl.a., at det formentlig var ved en mail af 22. september 2016 kl. 17.33, at de formelt modtog det første udkast fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser. Der var på dette tidspunkt et pres på at blive færdig med notatet med retningslinjerne. Folketingets Ombudsmand havde i sin udtalelse fra maj måned 2016 bemærket, at han så frem til at modtage de generelle retningslinjer, og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde lovet ham dem i sommeren 2016. Der forelå derfor i høj grad et pres på at blive færdige med retningslinjerne. Hun ved ikke, hvorfor det tog så lang tid at udarbejde notatet, herunder hvorfor det skulle igennem flere udkast. Hun erindrer – og hun kan se på udkastene – at kongebrevseksemplet igen blev problematiseret. Hun mente som tidligere forklaret, at de var nødt til at lave en retlig hypotese, og det endte i notatet med at blive en retlig norm. Adspurgt, om der var forhold, som hun og Lykke Sørensen så forskelligt på,

168 Afhøringsekstrakten, side 638-639.

har hun forklaret, at det er lidt dramatisk beskrevet i mailen af 14. oktober 2016 kl. 08.57 fra Ditte Kruse Dankert. Hun oplevede efter den 28. juni 2016 ikke, at der var nogen kamp eller uoverensstemmelser mellem hende og Lykke Sørensen. Det kan være, at det i mailen anførte var udslag af, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ville have Justitsministeriet til at forholde sig til de konkrete sager, hvilket Justitsministeriet ikke ville. Hun erindrer ikke, at Lykke Sørensen og hun skulle have haft forskellige retsopfattelser. Da det den 28. juni 2016 var gået op for alle, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde misforstået hendes rådgivning, opfattede hun det ikke sådan, at de i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet blev ved med at kæmpe. Tværtimod tog de det til sig.

Jens Teilberg Søndergaard har forklaret¹⁶⁹, at han blev inddraget i drøftelserne med Lykke Sørensen om notatet som en udløber af forløbet i sommeren 2016, hvor de havde drøftet, om Justitsministeriets rådgivning var "skredet", og hvorefter han i højere grad havde overtaget sagen. Han husker det ikke sådan, at der var nogen klar aftale om, at han overtog sagen, og ansvarsfordelingen mellem ham og Nina Holst-Christensen kunne generelt godt være lidt flydende. At han havde overtaget sagen, var måske også udtryk for, at situationen kunne blive tilspidset som følge af de drøftelser, de havde haft under sommeren 2016. Han erindrer ikke, hvad det var, han ifølge mailen af 9. november 2016 kl. 10.24 til Nina Holst-Christensen og Caroline Østergaard Nielsen havde drøftet med Lykke Sørensen, men han husker det ikke som noget særligt. Adspurgt, hvorfor notatet gik frem og tilbage mellem ministerierne og samtidig skulle drøftes på afdelingschefsniveau, herunder om det var udtryk for en uoverensstemmelse mellem de to ministerier, har han forklaret, at der formentlig var to forhold, der havde medført en del drøftelser mellem ministerierne om notatet. Der var for det første tale om en sag, som udlændinge- og integrationsministeren gik meget op i. Det var derfor magtpåliggende for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at de i forhold til ministeren kunne sige, at de var gået så langt som muligt i forhold til at adskille asylparrene, og at de havde "tryktestet" Justitsministeriet i forhold til, hvornår man ikke kunne adskille parrene. Justitsministeriets interesse i denne henseende var at lande det rigtige sted. Der var for det andet tale om, at retningslinjerne skulle gøres så konkrete og anvendelige som muligt, således at de kunne anvendes i de konkrete sager.

169 Afhøringssekstrakten, side 651-652.

De var ikke involveret i den konkrete anvendelse af retningslinjerne, og det modsatrettede hensyn, som Justitsministeriet havde, var da også, at Justitsministeriet ikke ønskede at forholde sig til de konkrete sager og af samme grund ønskede at gøre rådgivningen så abstrakt som muligt.

8.9.3. Folketingets Ombudsmands anmodning til Udlændingestyrelsen om faktuelle oplysninger om de berørte asylpar

Folketingets Ombudsmand skrev i et brev af 18. oktober 2016 følgende til Udlændingestyrelsen:

”Jeg har modtaget Udlændingestyrelsens brev af 22. august 2016 med oplysninger om status i de genoptagne sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevende. Jeg har endvidere modtaget Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets brev af 1. september 2016 modtaget Udlændingestyrelsens oplysninger vedrørende en række konkrete sager om indkvartering.

Det er oplyst i Udlændingestyrelsens brev af 22. august 2016, at styrelsen i perioden fra den 10. februar 2016 til den 22. august 2016 har registreret i alt 36 gifte eller samlevende par, hvoraf den ene eller begge parter er mindreårige.

I fortsættelse af de oplysninger, som jeg har modtaget fra Udlændingestyrelsen og ministeriet, beder jeg – for at sikre, at jeg har et tilstrækkeligt sikkert overblik over sagerne – styrelsen om at sende mig supplerende, faktuelle oplysninger vedrørende samtlige par, som er eller har været omfattet af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 om adskilt indkvartering af visse asylansøgerpar.

Jeg henviser til det vedlagte skema, som jeg beder om, at styrelsen anvender som grundlag for sin besvarelse. Af skemaet fremgår de nærmere kategorier af oplysninger om hvert par, som jeg beder om.

Jeg beder i den forbindelse om, at Udlændingestyrelsen giver oplysninger også om par, som er omfattet af instruksen af 10. februar 2016, men som ikke har været indkvarteret adskilt. Jeg beder også om, at styrelsen giver oplysninger om par omfattet af instruksen, som er registreret efter den 22. august 2016.

Særligt vedrørende yderste højre spalte i skemaet (Udgået – ikke længere omfattet af instruksen) bemærker jeg, at der sigtes til de sager, hvori jeg på baggrund af styrelsens brev af 22. august 2016 har forstået, at det pågældende par ikke længere er omfattet af instruksen, fordi den mindreaktuelle er fyldt 18 år, eller parret er overgået til integration eller forsvundet.

Jeg beder styrelsen om at sende mig oplysningerne via Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, som jeg har bedt om at sende mig oplysningerne om senest 4 uger.”

8.9.4. Spørgsmål nr. S 84 og 85 til udlændinge-, integrations- og boligministeren

Medlem af Folketinget Carsten Kudsk (DF) og medspørger Pernille Bendixen (DF) stillede den 14. oktober 2016 følgende spørgsmål nr. 84 og 85 til udlændinge-, integrations- og boligministerens mundtlige besvarelse:

Spørgsmål 84

”Mener ministeren, at det er foreneligt med Danmarks syn på børn, at børn tilsyneladende efter internationale konventioner må acceptere, at barnet, her bruden, kan leve sammen med sin voksne ældre mand, eftersom ægteskabet er indgået i udlandet, på trods af at ministeren tilbage i februar skilte disse par på asylcentre?”

Spørgsmål 85

”Hvad mente ministeren med opdateringen i Facebook i januar 2016, hvor ministeren skrev, at: »Det er fuldstændig uacceptabelt, at barnebrude indkvarteres sammen med deres ægtefæller på danske asylcentre. Det skal stoppes omgående, og det vil jeg omgående meddele Udlændingestyrelsen. Når man opholder sig i Danmark, så gælder danske normer og regler, og det skal gøres meget klart over for asylansøgerne«, og hvornår tænker ministeren, at »omgående« træder i kraft?”

8.9.4.1. Talepapirer til brug for besvarelsen

Til brug for besvarelsen af spørgsmål 84 blev der udarbejdet sålydende talepapir:

"DET TALTE ORD GÆLDER

...

SVAR

Det er som bekendt min klare holdning, at mindreårige asylansøgere skal indkvarteres adskilt fra deres eventuelle ægtefælle eller samlever på asylcentrene.

Det er også derfor, at jeg den 10. februar 2016 kom med en indkvarteringsinstruks til Udlændingestyrelsen, der indebærer, at mindreårige ægtefæller og samlever som det absolutte udgangspunkt skal indkvarteres adskilt på asylcentrene.

Men som jeg også nævnte under bl.a. samråd Z den 15. marts 2016, og i øvrigt har nævnt i svar til Folketinget, vil der i særlige tilfælde skulle gøres undtagelse – selvfølgelig forudsat, at ingen af parterne er under 15 år.

Som eksempel på et tilfælde, hvor der skal gøres undtagelse, kan jeg nævne den situation, hvor et par er blevet gift i Danmark med et såkaldt "kongebrev" – dvs. ved dispensation fra de almindelige ægteskabsbetingelser.

Undtagelsesmuligheden skyldes navnlig, at Udlændingestyrelsen skal administrere indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det kan ikke være nyt for nogen.

Jeg vil imidlertid gerne understrege, at den mindreåriges situation og interesse altid er i centrum for vurderingen.

Sådan bør det efter min opfattelse selvfølgelig også være.

BEREDSKABER

[Men er det foreneligt med Danmarks syn på børn, at der gøres undtagelser til indkvarteringsordningens udgangspunkt om separat indkvartering?]

Jeg tror fuldt og fast på, at unge kvinder – og her er der jo tale om piger – skal have frihed til at indrette deres liv, som de ønsker.

Dét signal – altså signalet om, at i Danmark bestemmer kvinder over eget liv – ønsker jeg at række klart og tydeligt ud til disse piger.

Og jeg ønsker at give dem en betækningsperiode, et "pusterum", hvor vedkommende har tid og rum til at sige fra over for samliv, som muligvis ikke er udtryk for personens egen frie vilje.

Netop dette er et af de primære formål med min indkvarteringsinstruks.

[Men hvorfor så overhovedet gøre undtagelse?]

Selvfølgelig kan der – også i denne sammenhæng – være specielle tilfælde, der skiller sig ud, og som derfor efter en helt konkret vurdering skal behandles anderledes.

[Som spørgerne jo godt ved, kan også danske unge i særlige tilfælde indgå ægteskab, selvom én af parterne er under 18 år. Og danske kæreste- og samlivsforhold kendes i mange variationer.]

Min instruks handler ikke om, at jeg ønsker at sætte kærligheden under administration. Dét er udansk.

Tværtimod er jeg uhyre optaget af at sikre, at de unge asylansøgerpiger ikke udsættes for tvangssamliv, hvor kærligheden ikke er til stede – heller ikke selvom det måtte være kulturen er i det land, den unge kommer fra.

Derfor er det klare udgangspunkt, at vi giver pigerne et "pusterum".

Og derfor vil der heller aldrig blive gjort undtagelse fra udgangspunkt om, at mindreårige ægtefæller og samlevere skal indkvarteres adskilt på asylcentre, hvis der foreligger et tvangsægteskab eller et tvangssamliv, eller hvis den mindreårige er under 15 år.

Men jeg har altså ikke noget problem med, at der efter en konkret vurdering gøres undtagelse i særlige tilfælde, når hensynet til den unge taler afgørende for det.

[Tværtimod er det for mig at se en nødvendig ventil, der sikrer, at vi ikke havner i helt urimelige resultater, f.eks. når en adskillelse ville være til skade for både den unge pige selv og pigens lille barn.]”

Inger Støjberg har om talepapiret forklaret¹⁷⁰ bl.a., at hun ønskede ”kongebrevseksemplet” skrevet ind i talepapiret til besvarelsen af S 84, idet der den 15. marts 2016 var et konkret eksempel på et par, der havde fået et kongebrev, mens der ikke var konkrete eksempler i øvrigt.

Der blev tillige til brug for besvarelsen af spørgsmål 85 udarbejdet sålydende talepapir:

”DET TALTE ORD GÆLDER

...

1. Det er jo et spørgsmål, som jeg i vidt omfang allerede har besvaret i forbindelse med det forudgående spørgsmål. Jeg kan derfor også gøre det relativt kort.

Det er som nævnt min klare holdning, at mindreårige asylansøgere skal være indkvarteret adskilt fra deres eventuelle ægtefælle eller samlever på asylcentrene.

Og det var den holdning, jeg gav udtryk for med den Facebook-opdatering, som spørgeren citerede.

2. I forhold til den anden del af spørgsmålet – hvornår ”omgående træder i kraft”, som spørgeren udtrykte det – må jeg svare, at ”omgående” efter min opfattelse er indtrådt.

Det skete efter min opfattelse allerede den 10. februar 2016, da jeg udstedte den nye indkvarteringsinstruks til Udlændingestyrelsen ved-

170 Afhøringsekstrakten, side 130.

rørende indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asyl-centrene.”

8.9.4.2. Q&A til brug for besvarelsen

Der blev til brug for besvarelsen udarbejdet sålydende Q&A:

”Q & A’s vedr. S 84 og S 85 (til mundtlig besvarelse den 26. oktober 2016)

De retlige rammer

- 1: Hvornår skal der gøres undtagelse?
- 2: Mener ministeren, at det er rimeligt, at der gøres sådanne undtagelser?
- 3: Hvorfor fremgik det ikke af ministerens instruks, at der i visse tilfælde skulle gøres undtagelse?
- 4: Hvorfor er ministeriets vejledning ikke kommet endnu?
- 5: Social- og indenrigsministerens lovforslag om afskaffelse af kongebrev mv.
- 6: Finder FN’s børnekonvention anvendelse over for mindreårige ægtefæller?
- 7: Agter ministeren at søge rammerne for indkvarteringen udforsket i forbindelse med ”konventionssporet”?

Konkrete sager

- 8: I hvor mange sager er der gjort undtagelse?
- 9: Hvad har været udslagsgivende i sager, hvor der er gjort undtagelse?
- ...

Q & A nr. 1: Hvornår skal der gøres undtagelse?

Muligt svar

Det er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse i de konkrete sager.

- Afgørelsen træffes på baggrund af en samlet vurdering af alle sagens oplysninger, og med inddragelse af hensynet til Danmarks internationale forpligtelser.

- Det vil bero på en konkret vurdering, om der skal gøres undtagelse.
- Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til respekt for familielivet eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne indkvartere parret sammen.
- Ét eksempel er sager, hvor et par er blevet lovformeligt gift her i landet ved kongebrev, dvs. ved dispensation fra de almindelige ægteskabsregler. I disse tilfælde har de kompetente myndigheder taget stilling til, at der ikke er tale om et tvangsægteskab eller anden form for utilbørligt pres.

...

- Et andet eksempel kan som nævnt være sager, hvor der foreligger særlige omstændigheder, der betyder, at der skal gøres undtagelse efter Danmarks internationale forpligtelser, herunder retten til respekt for familielivet.
- Det kan som nævnt f.eks. være sager, hvor den mindreårige er tæt på 18 år, parret har børn, hvor forældrene – f.eks. moren til et nyfødt barn – er stærkt traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene efter de sundhedsfaglige udtalelser er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.
- Efter omstændighederne kan det således i en sådan – aldeles ulykkelig – sag f.eks. kræves, at omsorgen over for det nyfødte barn ikke rimeligvis kan håndteres på anden vis ved professionel støtte, og at farens konstante tilstedeværelse derfor spiller en afgørende rolle for at sikre, at det nyfødte barns tarv varetages.

Q & A nr. 2: Mener ministeren, at det er rimeligt, at der gøres sådanne undtagelser?

Muligt svar

- Det er korrekt, at der er eksempler på mindreårige ægtefæller og samlevere, der har fået lov at bo sammen på asylcentre – også efter instruksens udstedelse.
- Det skyldes – som jeg har nævnt i en række sammenhænge, herunder i svar til Folketinget – at der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde.
- Der vil således være tilfælde, hvor der vil være i strid med f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for bl.a. familielivet at indkvartere et par adskilt.
- Indkvarteringsordningen skal naturligvis administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.
- Og vi er gået så langt, som man kan, inden for denne ramme.

[Mener ministeren, at det er i overensstemmelse med Danmarks syn på børn, at der således gøres undtagelse?]

- Det er Udlændingestyrelsen, som træffer afgørelser i disse sager, og disse afgørelser ikke kan påklages, heller ikke til mig. Det følger direkte af udlændingeloven.
- Mit svar vil derfor også være generelt, da jeg ikke udtaler mig om konkrete sager.
- Min generelle holdning er klar.
- Jeg tror fuldt og fast på, at unge kvinder – og her er der jo tale om piger – skal have frihed til at indrette deres liv, som de ønsker.
- Dét signal – altså signalet om, at i Danmark bestemmer kvinder over eget liv – ønsker jeg at række klart og tydeligt ud til disse piger.

- Og jeg ønsker at give dem en betækningsperiode, et "pusterum", hvor vedkommende har tid og rum til at sige fra over for samliv, som muligvis ikke er udtryk for personens egen frie vilje.
- Netop dette er et af de primære formål med min indkvarteringsinstruks.
- Det er således min klare opfattelse, at ordningen med separat indkvartering beskytter de mindreårige ægtefæller og giver dem en mulighed for at frigøre sig fra et eventuelt tvangsægteskab.
- Samtidig skal man dog – også i denne sammenhæng – huske på, at der kan være specielle tilfælde, der skiller sig ud, og som derfor skal behandles anderledes.
- Mens min indkvarteringsinstruks tager udgangspunkt i, at det generelt må være i den mindreåriges interesse at indkvartere denne adskilt fra sin ægtefælle eller samlever, tager ordningen således også hensyn til, at der undtagelsesvist kan være sager, hvor det modsatte er tilfældet.
- [Et *eksempel* på en sådan situation kunne f.eks. være, hvor den mindreårige er tæt på 18 år, hvor parret har børn, hvor forældrene – f.eks. moren til et nyfødt barn – er stærkt traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene efter de sundhedsfaglige udtalelser er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.
- I et sådant tilfælde vil det være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere den mindreårige adskilt fra sin ægtefælle.]
- Jeg vil imidlertid gerne understrege, at netop den mindreåriges situation og interesse altid er i centrum for vurderingen af, om der undtagelsesvist skal ske fælles indkvartering.

- Som nævnt gøres der aldrig undtagelse, hvis der foreligger et tvangsægteskab, eller hvis den mindreårige er under 15 år. Sådan må og skal det naturligvis være.

Q & A nr. 3: Hvorfor fremgik det ikke af ministerens instruks, at der i visse tilfælde skulle gøres undtagelse?

Muligt svar

- Som jeg tidligere har oplyst [bl.a. under samråd Z, der blev afholdt den 15. marts 2016] skulle min generelle instruks omsættes i nærmere retningslinjer til brug for de konkrete sager.
- Udlændingestyrelsen kom i sommeren med retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne, og ministeriet forventer meget snart at være klar med et notat vedr. ordningens forhold til Danmarks internationale forpligtelser.
- Udlændingestyrelsen skal naturligvis allerede i dag administrere indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.
- Det vil derfor også blive gentaget i notatet til Udlændingestyrelsen, at der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering i de tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering vil være i strid med retten til respekt for familielivet at indkvartere parret adskilt.
- Det ændrer ikke ved min generelle holdning til, at mindreårige ægtefæller ikke bør indkvarteres sammen, og det er denne linje, der danner afsæt for de retlige overvejelser, som myndighederne skal foretage også i disse sager.

[Baggrund:

Bl.a. følgende fremgår af ministerens pressemeddelelse af 10. februar 2015:

"Efter de nye retningslinjer må ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn."

Q & A nr. 4: Hvorfor er ministeriets vejledning ikke kommet endnu?

Muligt svar

- Ministeriet er ved at være på trapperne med notatet om Danmarks internationale forpligtelser i forhold til indkvarteringsordningen.
- [Spørgsmålet om, hvornår der skal gøres undtagelse til ordningen, har givet anledning til en række fortolkningsspørgsmål, som ministeriet har udredt i samarbejde med Justitsministeriet. Derudover er udarbejdelsen af notatet desværre faldet sammen med ferieperioder.]
- For en god ordens skyld skal jeg i den forbindelse nævne, at de generelle rammer for indkvarteringsordningen løbende har været drøftet med Udlændingestyrelsen – bl.a. med henblik på, at Udlændingestyrelsen havde retningslinjer at støtte sig til i forbindelse med afgørelsen af de konkrete sager.
- Vejledningen har derfor også til formål at tydeliggøre og udfolde over for en bredere kreds, hvad der allerede i dag gælder og vil skulle indgå i behandlingen af de konkrete sager.

Q & A nr. 5: Social- og indenrigsministerens lovforslag om afskaffelse af kongebrev mv.

Social- og indenrigsministeren har sendt et lovforslag i høring, hvor muligheden for at opnå kongebrev afskaffes, og hvor betingelserne for at få anerkendt et udenlandsk ægteskab i Danmark strammes betydeligt. Hvorfor kan man ikke indføre det samme i forhold til indkvarteringsafgørelserne?

Muligt svar

- Jeg kan helt overordnet sige, at der er tale om to forskellige regelsæt og vurderinger.
- Vurderingen af, om et par kan indkvarteres separat på asylcentre, foretages af Udlændingestyrelsen, og beror navnlig på Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8 om retten til respekt for bl.a. familielivet og FN's børnekonvention.
- Og jeg vil også gerne understrege, at Udlændingestyrelsens indkvarteringsafgørelse alene angår spørgsmålet om indkvartering i asylsystemet.
- Den angår således ikke f.eks. om et ægteskab, hvor en af parterne er mindreårig, kan eller skal anerkendes efter dansk ret. Det spørgsmål må afgøres på sædvanlig vis af den kompetente myndighed i hvert enkelt tilfælde.
- Der tages med indkvarteringsafgørelsen heller ikke stilling til, om parret, hvis parterne faktisk opnår asyl og eventuelt visiteres til samme kommune, kan anvises den samme bolig. Det er – som i alle andre lignende sager, hvor mindreårige er involveret – en sag for de relevante kommunale myndigheder.
- Vi foregriber altså ikke de beslutninger, som de relevante myndigheder allerede i dag skal træffe, herunder med iagttagelse af barnets tarv.
- Adskillelsen af parterne i asylsystemet skal alene minimere risikoen for, at unge piger under deres første tid her i landet fratages deres selvbestemmelsesret.

Q & A nr. 6: Finder FN's børnekonvention anvendelse over for mindreårige ægtefæller?

Muligt svar

- Det fremgår af artikel 1 i FN's konvention om barnets rettigheder (børnekonventionen), at der ved et barn i konventionens forstand forstås ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet.
- Mindreårige asylansøgere anses normalt for umyndige efter dansk ret og derfor for omfattet af børnekonventionens anvendelsesområde.
- Det gælder som udgangspunkt også i de tilfælde, hvor den mindreårige oplyser at have indgået et ægteskab i udlandet.
- For en god ordens skyld bemærkes det dog, at en mindreårig asylansøger, der har fået dispensation til at indgå ægteskab i Danmark eller har fået anerkendt sit udenlandske indgåede ægteskab i Danmark, normalt vil blive betragtet som myndig.
- Det følger af ovenstående, at børnekonventionen normalt finder anvendelse i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentre, uanset om sagen også involverer et fællesbarn.
- Hvor sagen involverer et fællesbarn, vil børnekonventionen dog tilige finde anvendelse i forhold til dette barn.

Q & A nr. 7: Agter ministeren at søge rammerne for indkvarteringen udforsket i forbindelse med "konventionssporet"?

Muligt svar

- Som bekendt vil regeringen arbejde for, at vi kommer tilbage til de oprindelige beskyttelseshensyn.
- Det vil være regeringens fokus under det kommende danske formandskab for Europarådet.

- Det er endnu for tidligt at komme ind på, hvilke emner regeringen vil fokusere på. Der er nedsat en task force, som pt. er i fuld gang med at kortlægge Menneskerettighedsdomstolens praksis og identificere de relevante udviklinger.
- Umiddelbart forestiller jeg mig dog ikke, at dette er et spørgsmål, der vil indgå.

Q & A nr. 8: I hvor mange sager er der gjort undtagelse?

Muligt svar

- Jeg oplyste ved besvarelsen af spørgsmål 771 (Alm. del), at Udlændingestyrelsen havde oplyst, at Udlændingestyrelsen havde truffet fornyet afgørelse i en række sager i perioden fra den 6. juli 2016 til den 3. august 2016.
- I nogle af disse sager er det vurderet, at det ikke vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde den separate indkvartering, hvorfor disse par har fået tilbud om at blive indkvarteret sammen.
- Hertil kommer i øvrigt, at Udlændingestyrelsen i et mindre antal sager har besluttet, at der heller ikke indledningsvist skulle ske indkvartering hver for sig.
- Udlændingestyrelsen har oplyst, at bl.a. følgende momenter er indgået i den konkrete og individuelle vurdering, som styrelsen har foretaget: parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, den mindreåriges modenhed, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom.
- Jeg har fået en række yderligere spørgsmål fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget vedrørende de konkrete sager, som vil blive besvaret snarest.

Baggrund:

Udlændingestyrelsen har til brug for besvarelsen af UUI spørgsmål nr. 1006 – der ikke er besvaret endnu – oplyst følgende:

"Ad spørgsmål nr. 1006:

"Af svaret på UUI alm. del - spørgsmål 770 fremgår, at Udlændingestyrelsen pr. 4. august 2016 har identificeret 70 asylansøgere (35 par), som fra 10. februar 2016 har været omfattet af retningslinjerne for indkvartering af mindreårige asylansøgende par. Af svaret på UUI alm. del - spørgsmål 771 fremgår, at Udlændingestyrelsen i en række sager har vurderet, at det ikke vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde separat indkvartering. Vil ministeren oplyse, for hvor mange af de 35 par styrelsen har vurderet, at det ikke var foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde separat indkvartering?"

Udlændingestyrelsens bidrag:

Som det fremgår af besvarelsen af 23. august 2016 af spørgsmål nr. 770, stillet af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 29. juni 2016, har Udlændingestyrelsen pr. 4. august 2016 identificeret 70 asylansøgere (dvs. 35 par), som fra 10. februar 2016 er eller har været omfattet af retningslinjerne for indkvartering af mindreårige asylansøgende par.

Udlændingestyrelsen kan oplyse, at Udlændingestyrelsen pr. 13. oktober 2016 har vurderet, at det ikke ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde separat indkvartering for så vidt angår seks af de 35 par. Udlændingestyrelsen bemærker derudover, at sagerne for 27 af de 35 par er afsluttet, eksempelvis fordi den mindreårige er fyldt 18 år under sagens behandling, fordi parrene under sagens behandling har fået opholdstilladelse og er overgået til integration i en kommune, eller fordi parrene er blevet registreret som udeblevne.

Pr. 13. oktober 2016 er der således alene to af de 35 par, som er indkvarteret hver for sig som følge af udlændinge-, integrations- og boligministerens instruks af 10. februar 2016."

Q & A nr. 9: Hvad var været udslagsgivende i sager, hvor der er gjort undtagelse – enten fra start af eller senere i indkvarteringsforløbet?

Muligt svar

- Jeg har fået en række yderligere spørgsmål fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget vedrørende de konkrete sager – herunder dette spørgsmål – som vil blive besvaret snarest.

Baggrund:

Udlændingestyrelsen har til brug for besvarelsen af UUI spørgsmål nr. 1 – der ikke er besvaret endnu – oplyst følgende:

”I de konkrete sager, hvor Udlændingestyrelsen har vurderet, at det ikke ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde separat indkvartering, er det navnlig bestemmelsen i EMRK artikel 8, der har været udslagsgivende for vurderingen.

Som det fremgår af besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 771, stillet af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 29. juni 2016, har Udlændingestyrelsen foretaget en konkret og individuel vurdering af bl.a. følgende momenter: Parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, den mindreåriges modenhed, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom.”

Udlændingestyrelsen har til brug for besvarelsen af UUI spørgsmål nr. 1008 – der ikke er besvaret endnu – oplyst følgende:

Spørgsmål 1008: ”Af svaret på UUI alm. del - spørgsmål 771 fremgår, at Udlændingestyrelsen ”i et mindre antal sager har besluttet, at der heller ikke indledningsvist skulle ske indkvartering hver for sig”. Vil ministeren oplyse, hvor mange sager det drejer sig om, og hvilke faktuelle forhold der konkret var udslagsgivende for, at styrelsen konkret valgte at undlade at gennemtvinge en separat indkvartering?”

Udlændingestyrelsens bidrag:

Som det fremgår af besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 771 (Alm. del), stillet af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 29. juni 2016, indebærer indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016, at mindreårige som udgangspunkt ikke må være indkvarteret på samme asylcenter som deres voksne ægtefælle eller samlever.

Udlændingestyrelsen foretager allerede ved den første indkvartering en vurdering af, om der foreligger helt særlige omstændigheder, der tilsiger, at parret allerede ved ankomsten skal indkvarteres sammen. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parret har børn, forældrene er traumatiserede, og relevante fagpersoner vurderer, at den fortsatte forældre- evne og omsorg over for børnene er afhængig af, at begge forældre bor sammen med børnene, også under den indledningsvise indkvartering.

Konkret har Udlændingestyrelsen for så vidt angår fem par pr. 13. oktober 2016 vurderet, at indledningsvis separat indkvartering ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Disse fem par har således aldrig været indkvarteret hver for sig.

Udlændingestyrelsen kan om de faktiske omstændigheder i sagerne oplyse følgende:

Sag nr. 1: Kvinden var 17 år gammel, og manden var 29 år gammel og havde helbredsproblemer. Parret havde to børn, og kvinden var gravid med parrets 3. barn. Det var relevante fagpersoners vurdering, at familien ville blive påført yderligere traumer, hvis der skete separat indkvartering af familien.

Sag nr. 2: Kvinden var 16 år gammel, og manden var 24 år gammel. Parret havde et barn. Kvinden var stærkt traumatiseret, og det var relevante fagpersoners vurdering, at hun ikke ville kunne tage vare på barnet alene.

Sag nr. 3: Kvinden var 17 år gammel, og manden var 20 år gammel. Parret havde to børn, og havde desuden mistet et barn i hjemlandet. Parret var traumatiserede, og det var relevante fagpersoners vurdering,

at den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene var aldeles afhængig af, at begge forældre boede sammen med børnene.

Sag nr. 4: Kvinden var 17 år gammel, og manden var 24 år gammel. Parret havde et barn født i Danmark, ligesom parret havde fået dispensation ("kongebrev") til at indgå ægteskab i Danmark.

Sag nr. 5: Kvinden var 17 år gammel, og manden var 23 år gammel. Manden var derudover ledsager for sin mindreårige niece, født i 2012. Ved en separat indkvartering af kvinden og manden, ville niecen blive indkvarteret sammen med sin onkel, dvs. manden. Der forelå oplysninger om en høj risiko for mistrivsel og retraumatisering af niecen, hvis der skete separat indkvartering af kvinden og manden, idet niecen har en betydelig tilknytning til dem begge, da de begge varetager forældrerollen over for hende."

..."

8.9.4.3. Debatten i Folketinget

Af en udskrift fra forhandlingerne i Folketinget den 26. oktober 2016 vedrørende Inger Støjbergs besvarelse af spørgsmål nr. 84 fremgår bl.a.:

"Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg**: Det er som bekendt min helt klare opfattelse, at mindreårige asylansøgere skal indkvarteres adskilt fra deres eventuelle ægtefælle eller samlever på asylcentre. Det er også derfor, jeg den 10. februar i år kom med en indkvarteringsinstruks til Udlændingestyrelsen, der indebærer, at mindreårige ægtefæller og samleverer som det absolutte udgangspunkt skal indkvarteres adskilt på asylcentre.

Men som jeg også nævnte bl.a. under det samråd, som blev afholdt den 15. marts, og som i øvrigt er nævnt i et svar til Folketinget, så vil der i særlige tilfælde kunne gøres en undtagelse. Det er selvfølgelig forudsat, at ingen af parterne er under 15 år. Men som eksempel på, hvor der skal gøres en undtagelse, kan nævnes tilfælde, hvor et par er blevet gift i Danmark ved såkaldt kongebrev, hvilket vil sige, at man så har fået dispensation fra almindelige ægteskabsbetingelser. Det er jo også noget, danske unge kan få. I sådanne tilfælde må man leve sammen på asylcentre, og der er faktisk et enkelt eksempel på det.

Undtagelsesmuligheden skyldes jo navnlig, at Udlændingestyrelsen skal administrere indkvarteringsordningerne helt i overensstemmelse med de forpligtelser – også internationale – som vi nu har.

Men jeg vil imidlertid gerne understrege, at den mindreåriges situation og interesse altid skal være i centrum for den vurdering, der sker, og sådan bør det også være. Men altså, jeg vil gerne sige, at jeg står fuldstændig ved, at det er min helt, helt klare holdning, at man som mindreårig ikke skal bo sammen med sin ægtefælle eller samlever i et asylcenter.

...

Carsten Kudsk (DF): Det, vi hører, er, at der umiddelbart henvises til nogle konventioner, og det er det, man er kommet med en udmelding på. Det, jeg så tænker på, er, at da ministeren træffer den her afgørelse, er den så baseret på børnekonventionen, altså det her med, at man kan kigge på, om det er barnets tarv, der kommer i allerførste række?

Det, jeg tænker på, er, at når nu ministeren kommer med de her udmeldinger, er det så i forhold til børnekonventionen, eller hvad er det for et grundlag, ministeren mener man kan træffe en afgørelse på? Man hører, at der er nogle konventioner, der påpeger nogle problemstillinger med det her, men jeg mener, at børnekonventionen klokkeklart siger, hvad muligheder der er.

...

Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg:** Jeg kan sige, at det jo er bredt i forhold til de forpligtelser, vi har. Men igen, der er ingen tvivl om, at jeg ikke ønsker, at en mindreårig skal bo sammen med en ægtefælle på et asylcenter, men det er klart, at hvis man f.eks. er blevet gift ved kongebrev i Danmark, fuldstændig ligesom danske unge kan blive det, så kan vi ikke forhindre, at man bor sammen, for så har staten Danmark jo sagt ja til det her ægteskab, og så kan det være et af de tilfælde, hvor man kan blive boende sammen.

...

Carsten Kudsk (DF): Der har f.eks. været nogle, der var selvmordstruet eller andre ting, og har man så eventuelt igangsat nogen tiltag over for de her mennesker, man har haft med at gøre? Det, jeg sidder og tænker på i forbindelse med den afgørelse, man har truffet, er, om man så har gjort noget i forhold til en eller anden retsafgørelse, altså hvor man har

sagt, at nu har vi noget, der stadfæster det i forhold til konventionerne, nemlig hvordan det her skal tolkes i forhold til barnets tarv.

...

Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg**: Nu er min holdning jo kendt, og derfor tror jeg også roligt, jeg kan sige, at alle hjørner på det her område bliver kigget efter. Det ligger mig meget på sinde, at man netop ikke bliver tvunget til som ungt menneske at komme til at bo sammen med en, der er over 18, også selv om man er blevet gift i sit hjemland. Der bliver talt meget med dem her, og der bliver holdt meget opsyn med de unge mennesker, som det nu også handler om.

...

Pernille Bendixen (DF): Mange tak, og tak til ministeren for svarene. Det er i forhold til kongebreve og til det, som den danske lov jo fordrer, hvis man nu skal giftes, når man er under 18 år. Her er det vel nærliggende at spørge, om ministeren har nogen viden om, at det er sket i praksis, at der er indhentet kongebrev, som man jo ville gøre, hvis det var danske unge. Har man også gjort det, når det handler om de her migranter?

...

Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg**: Der er mig bekendt et tilfælde, hvor der er blevet udstedt et kongebrev. Og det er altså ikke sådan, at man bare kan komme hertil, og så er man blevet gift i hjemlandet, og så får man lige et kongebrev, når man kommer til Danmark. Sådan hænger det ikke sammen. Det er så i Danmark, man bliver gift, og så er det det. Man kan ikke påberåbe sig et ægteskab indgået i udlandet og så bare lige sige: Nu skal jeg i øvrigt lige have et kongebrev, og så er alting godt. Sådan foregår det ikke. Men mig bekendt er der et par, der har fået et kongebrev og dermed er blevet gift her i Danmark – fuldstændig på lige fod med danske unge, der skulle giftes.

...

Pernille Bendixen (DF): I forhold til konventionerne kan det virke lidt, som om der er to konventioner, der strider lidt imod hinanden, nemlig menneskerettighedskonventionen, der ligesom fordrer, at man har retten til et familieliv, sat op imod FN's børnekonvention, der jo forpligtiger os til at tage vare på barnets tarv og hjælpe barnet, også i sager, hvor det handler om seksuelt misbrug og sådan noget. Mener

ministeren ikke, at der kan være en konflikt? Og har ministeren en holdning til, hvilken konvention der vejer tungest?

...

Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg**: Man kan jo ikke sige, hvilken konvention der vejer tungest. Man kan sige, at vi har nogle forpligtelser, som vi er nødsaget til at efterleve, og det gør vi. Men jeg tror også, at det står fuldstændig klart, hvad mit ønske er, og det er, at man som mindreårig ikke skal leve sammen med en ægtefælle i et asylcenter.

...

Carsten Kudsk (DF): Jeg vil spørge ministeren om noget. Vi taler nu om, at de her mennesker kommer til landet, og ministeren snakker om, at man vil skille de her børn fra deres mænd, for vi taler jo mange gange om, at nogle af dem har været ude for, at de er blevet gravide. Har man så tænkt på, at man kunne finde på at sende et eller andet signal til de mennesker om, at man kunne finde på at retsforfølge dem, fordi der er sket en seksuel krænkelse af en mindreårig? Er det et tiltag, som man kunne finde på? Kunne man finde på at sige: Så vil du blive anklaget efter danske retsprincipper?

...

Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg**: Altså, jeg kan jo sige, som jeg også nævnte til en spørger tidligere her i dag – godt nok i en anden sag – at der er en fuldstændig nultolerancepolitik rundtomkring i vores asylcentre. Det vil sige, at hvis der sker overgreb, skal de indberettes, og så bliver de selvfølgelig prøvet af politiet efterfølgende.

...”

Af en udskrift fra forhandlingerne i Folketinget vedrørende Inger Støjbergs besvarelse af spørgsmål nr. 85 fremgår bl.a.:

”Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg**: Jeg kan sige, at jeg jo mente det, der står, og det, som spørgeren allerede har læst op. I forhold til den anden del af spørgsmålet, om hvornår »omgående« træder i kraft, som det blev udtrykt, så må jeg svare, at »omgående« efter min opfattelse allerede er indtrådt.

...

Carsten Kudsk (DF): I forhold til »omgående« ved jeg, at ministeren jo svarede senere på spørgsmålet. I forhold til de her krænkelser, der er foregået, altså de her barnebrude, der kommer, har ministeren så tænkt på at tage en snak eller noget med justitsministeren for at sende et signal til de asylsøgere, der kommer til Danmark om, at de sådan set kan komme ud for at blive retsforfulgt for en seksuel krænkelse, selv om den eventuelt kan være foregået i det land, de kommer fra, fordi vi i Danmark har nogle andre regler? Lad os nu sige, den pågældende brud f.eks. er 14-15 år. Har man overvejet nogle tiltag, i forhold til at ministeren gør det, at man måske kunne lave en eller en form for retsforfølgelse for at sende et signal udadtil om, at det bare ikke er i orden i Danmark?

...

Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg:** Jeg vil i hvert fald sige, at vi på ingen måde er uenige om, at der ikke skal finde krænkelser sted. I forhold til justitsministeren har vi ikke haft en drøftelse om det.

...

Carsten Kudsk (DF): Ministeren kan jo godt se, at det faktisk ville være et fint signal at sende udadtil, hvis der er nogle, der f.eks. påtænker at flygte til Danmark og tage deres barnebrude med. Så skal de være klar over, at så sender Danmark et signal om, at det bare ikke er acceptabelt, og at de kan risikere eventuelt at blive retsforfulgt, når de kommer til Danmark. Så tror ministeren ikke også, at det vil virke afskrækkende udadtil, i forhold til når der kommer asylsøgere her til landet?

...

Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg:** Det kan jo blive meget svært at efterforske sådan en sag, må jeg sige. Nu er jeg jo ikke justitsminister eller politimand, men umiddelbart vil jeg sige, at det kan være meget, meget svært at efterforske en sag, der f.eks. ligger tilbage til noget, der engang er sket i Syrien. Men jeg kan bare sige, at der er ingen tvivl om, hvor jeg står i den her sag, og jeg hører overhovedet heller ikke nogen være uenig i, at der selvfølgelig ikke skal finde overgreb på mindreårige sted. Jeg tror ikke, man kan finde nogen, der har den holdning, her i Folketinget.

...

Pernille Bendixen (DF): Tak for det, formand. I forhold til barnebrude, hvor vi taler om børn, der er under 15 år, har jeg et tænkt eksempel:

Hvis et sådant ægtepar kommer hertil og pigen er gravid, kunne jeg egentlig godt tænke mig at høre – bare helt frit – ministerens holdning til det, og hvordan vi håndterer det. For der står også i den danske lov, at hvis ægteskabet er indgået på lovformelig vis i det land, som de pågældende kommer fra, så skal det accepteres, også i Danmark. Hvad er ministerens holdning til det?

...

Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg**: Altså, jeg er ikke helt enig i det sidste, som spørgeren siger. Men jeg kan sige, at hvis man kommer hertil som gravid og f.eks. som meget ung, kan jeg love, at vi passer rigtig godt på de kvinder, det drejer sig om. Og vi giver dem al den hjælp og støtte, der overhovedet skal til.

...

Pernille Bendixen (DF): Socialministeren har sagt – og jeg er ikke helt klar over, hvor langt den proces er – at der skal komme et nyt lovforslag om, at man faktisk skal være over 18 år for at kunne indgå ægteskab. Det er noget, jeg har læst i en artikel, så jeg kan selvfølgelig ikke holde integrationsministeren op på det. Men hvis det er korrekt, vil det så have en tilbagevirkende kraft i forhold til de par, der bor sammen på asylcentre, og som er under 18 år?

...

Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg**: Nu er det jo rent praktisk sådan, at man ikke bor på et asylcenter i så lang tid, så uden at være klar over, hvornår socialministeren fremsætter sit lovforslag, vil jeg faktisk tro, at de personer, der nu bor på et asylcenter, i hvert fald for hovedpartens vedkommende vil være væk fra asylcentret, når først loven er vedtaget – hvis det er det, der bliver spurgt til. Men i øvrigt synes jeg, det ville være godt, hvis spørgeren ville prøve at rejse det over for socialministeren, i og med at det er hendes lovgivning. Det er ikke, fordi det er uinteressant, men fordi det rettelig ligger på Socialministeriets område.

...

Carsten Kudsk (DF): Tak, hr. formand. Ministeren sagde, at der ikke var mulighed for at foretage en efterforskning, men kan vi blive enige om, at hvis der kommer en pige på 15 år gående med en lille pige i hånden, er der sket en seksuel krænkelse, for så har vedkommende været gravid. Det, jeg tænker på, er: Vil ministeren i sådan et tilfælde

godt kunne finde på at sige, at der skulle man retsforfølge manden for at have begået en seksuel krænkelse over for en mindreårig?

...

Udlændinge-, integrations- og boligministeren **Inger Støjberg**: Jeg kan altså ikke stå her i dag og tage stilling til, hvordan det lige præcis vil foregå, også fordi det overhovedet ikke er på mit område, det her ligger. Men det, jeg bare kan sige, er, at når det gælder børn, der kommer til Danmark, så varetager vi de børns tarv.

..."

8.9.5. Møde mellem Statsministeriet og Folketingets Ombudsmand

Det fremgår af et notat af 28. oktober 2016 fra Statsministeriet bl.a.:

"Folketingets Ombudsmandens undersøgelse af spørgsmålet om adskillelse af asylpar

Til statsministerens orientering kan det oplyses, at Folketingets Ombudsmand på et møde den 27. oktober 2016 med Statsministeriet har udtrykt bekymring for, hvordan Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vil reagere på en kommende udtalelse om praksisændringen for adskillelse af asylpar.

I februar 2016 besluttede udlændinge-, integrations- og boligministeren ved en administrativ beslutning, at ændre praksis, således at mindreårige asylansøgere ikke fremadrettet kunne bo sammen med en ægtefælle eller sammenlever.

Ombudsmanden blev inddraget i spørgsmålet om adskillelsen af asylpar, da han i marts modtog en klage fra et syrisk ægtepar med en 17-årig gravid kvinde og hendes 26-årige mand, som var blevet adskilt og placeret på to forskellige asylcentre.

På baggrund af klagen til ombudsmanden valgte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen i maj 2016 at genoptage den konkrete sag samt en række andre sager. Ombudsmanden trådte derfor ud af den konkrete sag. Med henvisning til § 17, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, hvorefter ombudsmanden af egen drift kan optage en sag til undersøgelse, anmodede ombudsmanden

imidlertid ministeriet om skriftlige retningslinjer for adskillelse af asylpar og om en vejledning om rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises til vedlagte pressemeddelelse af 12. maj 2016 fra Folketingets Ombudsmand.

Ombudsmanden har endnu ikke offentliggjort sin udtalelse om emnet. Som nævnt, har ombudsmanden imidlertid på et møde den 27. oktober 2016 med Statsministeriet udtrykt bekymring for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets reaktion på den kommende udtalelse. Denne bekymring skal ses i forlængelse af udlændingeministerens udtalelser i forbindelse med en ombudsmandsudtalelse fra december 2015, hvori ombudsmanden udtalte kritik af den såkaldte flygtningeannonce, som udlændingemyndighederne i september 2015 indrykkede i libanesiske aviser. Udlændingeministeren erklærede sig dengang offentligt uenig i ombudsmandens kritik og tilkendegav, at hun agtede at lave nye annoncer om nye stramninger. Der henvises til vedlagte artikel af 10. december 2015 fra Berlingske.

På baggrund af ombudsmandens tilkendegivelser på mødet den 27. oktober 2016, må det antages, at ombudsmandens kommende udtalelse vil indeholde kritik af den af regeringen fastlagte praksis om adskillelse af asylpar.

Det bemærkes, at sagen om flygtningeannoncer rejste det spørgsmål, om ombudsmanden bevægede sig på grænsen af sin kompetence ved at udtale sig om forhold af i høj grad politisk karakter. Den kommende udtalelse om adskillelse af asylpar må derimod forventes at angå klassiske forvaltningsretlige spørgsmål, som ombudsmanden har til opgave at påse, og hvor hans udtalelser normalt tages til efterretning.

Det er på den baggrund Juridisk Afdelings vurdering, at det ikke kan antages, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vil have behov for en lignende (offentlig) reaktion på ombudsmandens eventuelle kritik af praksisændringen vedrørende adskillelse af asylpar.”

Som det fremgår af notatet, blev der den 27. oktober 2016 afholdt et møde mellem Statsministeriet og Folketingets Ombudsmand.

Christian Hesthaven har herom forklaret¹⁷¹, at han var blevet orienteret om en henvendelse fra ombudsmanden til Statsministeriet i oktober 2016 vedrørende ombudsmandens arbejde med sagen. Der var en arbejdsfrokost mellem ombudsmanden og Christian Kettel Thomsen, hvor han også deltog. Derudover var der et årligt møde i december måned, hvor der var drøftelser om forskellige temaer om det løbende samarbejde mellem centraladministrationen og ombudsmandsinstitutionen. På mødet i oktober 2016 nævnte ombudsmanden, at han var ved at undersøge denne sag, at de nærmede sig at afgive en udtalelse, og at de imødeså med bekymring, hvordan denne udtalelse ville blive modtaget. Dette blev sagt med reference til en tidligere udtalelse om Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, hvor der var en drøftelse i det offentlige rum om udfaldet af denne undersøgelse. Dette var en diskussion, som ombudsmandsinstitutionen i almindelighed ikke var tjent med, og ombudsmanden luftede derfor denne bekymring. Han er ret sikker på, at Christian Kettel Thomsen nævnte ombudsmandens bekymring for statsministeren, ligesom de talte med Udlændinge- og Integrationsministeriet herom. De talte tillige om det til mødet i december måned.

Christian Kettel Thomsen har herom forklaret¹⁷², at han deltog i mødet med ombudsmanden den 27. oktober 2016. Hvis der deltog andre fra Statsministeriet, har det været Christian Hesthaven. Han erindrer ikke, hvem der foranledigede mødet indkaldt, men henset til omstændighederne var det formentlig ombudsmanden. Han erindrer ikke selve mødet, men han husker, at ombudsmanden havde en institutionel bekymring for, hvordan Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ville reagere på hans kommende udtalelse om sagen. Der er praksis på Slotsholmen for, at man tager ombudsmandens udtalelser til efterretning, og at retsstillingen fremadrettet er i overensstemmelse med ombudsmandens vurdering. Det havde været praksis i mange år. Det var derfor ret unikt, at udlændinge-, integrations- og boligministeren i forbindelse med den såkaldte ”annoncesag” gik ud og sagde, at hun var uenig med ombudsmanden. Ombudsmanden havde på den baggrund og af hensyn til institutionens renommé en institutionel bekymring for, om praksis med at tage ombudsmandens udtalelser til efterretning ville blive udfordret endnu en gang. Ombudsmanden var således bekymret for, om den praksis, der i ombudsmandens – og for så vidt også ministeriernes – optik var god, blev

171 Afhøringsekstrakten, side 585.

172 Afhøringsekstrakten, side 605-606.

brudt, hvis en enlig svale blev efterfulgt af endnu én. Det var det fokus, der var. Der var ikke tale om en drøftelse af adskillelserne på asylcentre. Det ville have været meget usædvanligt at drøfte det indholdsmæssige i en sag, som ombudsmanden var i gang med at undersøge. Han ville personligt være meget tilbageholdende hermed, og han tror, at det samme gjaldt for ombudsmanden. Foreholdt, at det i Statsministeriets notat blev konkluderet, at der formentlig ville komme kritik, har han forklaret, at det nok var en vurdering, der kunne laves uden at deltage i mødet. Han erindrer ikke, hvad han sagde til ombudsmanden, men han har formentlig delt eller udtrykt forståelse for ombudsmandens bekymring. Han havde en længere diskussion med ombudsmanden om annoncesagen, som han ikke syntes var en helt klassisk ombudsmandssag. Sagen om adskillelserne var derimod en forvaltningssag – som ombudsmandsinstitutionen var sat i verden for at føre tilsyn med – hvorfor det var naturligt, at ombudsmanden var inde over den sag. Han erindrer ikke, om han forud for mødet med ombudsmanden den 27. oktober 2016 havde været i kontakt med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet for at sikre sig, at der ikke blev ballade, når ombudsmanden kom med sin udtalelse. Han erindrer heller ikke, om han havde drøftelser med statsministeren, inden han gik til mødet med ombudsmanden. Dette ville have været usædvanligt på et så tidligt tidspunkt. Han¹⁷³ har ikke før oktober 2016 fået en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand med en bekymring for, at et ministerium ville angribe ombudsmandsinstitutionen, bortset fra hans tidligere drøftelse af annoncesagen. Det var der ikke praksis for.

Lars Løkke Rasmussen har herom forklaret¹⁷⁴, at notatet, der var skrevet til ham, givetvis har ligget i hans dagsmappe. Han kan ikke genkalde notatet, men han har med sikkerhed læst notatet, når det var lagt til ham i dagsmappen. Han har ingen erindring om, at ombudsmanden i andre tilfælde havde henvendt sig til Statsministeriet med en bekymring om, hvordan en fagminister ville reagere på en udtalelse. Han har til gengæld en meget klar erindring om, at der løbende var en dialog mellem hans departementschef og ombudsmanden om stående sager, hvilket han blev orienteret om. Det samme gjorde sig gældende for så vidt angik Rigsrevisionen. Den konkrete henvendelse til Statsministeriet tydede på, at ombudsmanden var blevet ”stødt på mancherterne” af, at udlændinge-, integrations- og boligministeren var gået i en slags dialog efter

173 Afhøringssekstrakten, side 608.

174 Afhøringssekstrakten, side 690 ff.

ombudsmandsudtalelsen i annoncesagen, hvor det i øvrigt var tvivlsomt, om denne undersøgelse lå inden for ombudsmandens kompetenceområde. Han havde ikke brug for at bede Christian Kettel Thomsen om at række ud til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i anledning af ombudsmandens bekymring, idet Christian Kettel Thomsen som en dygtig departementschef gjorde det ex officio. Han blev ikke orienteret om Christian Kettel Thomsens dialog med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Han kan se, at udlændinge- og integrationsministeren tog ombudsmandens udtalelse til efterretning, og hvis der havde været signaler om, at hun ikke ville have gjort det, ville han formentlig have hørt det. Man kunne ganske vist ikke i oktober 2016 vide, om udlændinge-, integrations- og boligministeren ville tage den kommende udtalelse til efterretning, men der var – som det også fremgår af notatets sidste afsnit – ingen grund til at tro andet, når man læste notatet af 28. oktober 2016. På baggrund af tredje sidste afsnit i notatet af 28. oktober 2016 var han på dette tidspunkt opmærksom på, at ombudsmandens kommende udtalelse antageligt ville indeholde kritik af praksis om adskillelse af asylpar. Det stod ham meget klart på dette tidspunkt, at sagen ikke var snorlige, idet der var samråd og støj i parlamentet omkring adskillelserne, men det havde ikke en sådan karakter, at det lå på hans bord. Der var et politisk problem, som der blev ageret på, og hvis der havde været en fejladministration – hvilket han ikke var den rette til at afgøre – havde det set i bakspejlet ikke været en problemstilling siden medio marts 2016. Set fra hans stol var der herefter tale om et spørgsmål om samspillet mellem udlændinge-, integrations- og boligministeren og udvalget i Folketinget. Den enkelte minister måtte i relation til oplysningen af Folketinget stå på mål for sig selv.

8.9.6. Spørgsmål til udlændinge-, integrations- og boligministeren

8.9.6.1. Spørgsmål nr. 1005

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget stillede den 30. september 2016 efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL) spørgsmål nr. 1005 (alm. del) til udlændinge-, integrations- og boligministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 27. oktober 2016 var sålydende:

”Spørgsmål nr. 1005:

Svaret på UUI alm. del - spørgsmål nr. 759 rummer en række formelle begrundelser for, at ministeriet ikke til udvalget oversendte de omtalte henvendelser fra Røde Kors om asylansøgers reaktioner på adskil-

lelse af gifte par, hvor den ene af ægtefællerne er mindreårig. Mener ministeren, at disse oplysninger havde været relevante at forelægge udvalget inden eller i forbindelse med samrådene 15. marts 2016 og 23. juni 2016, og vil ministeren fremover oversende sådanne relevante oplysninger til udvalget?

Svar:

Som det fremgår af min besvarelse af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 759 (Alm. del) fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget, orienterer ministeriet ikke normalt udvalget om indkvarteringsoperatørernes erfaringer og henvendelser vedrørende indkvarteringen i asylsystemet. Endvidere gav samrådsspørgsmålene efter ministeriets opfattelse ikke særskilt anledning hertil, og jeg finder ikke grundlag for generelt at ændre praksis for udvalgsorienteringer.

Jeg har dog noteret mig, at der er et ønske fra medlemmer af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget om at blive orienteret om eventuelle henvendelser vedrørende generelle erfaringer på asylcentre vedrørende indkvarteringsordningen, hvorefter mindreårige ægtefæller og samlevere som udgangspunkt indkvarteres separat på asylcentre.

Jeg henviser i øvrigt til min besvarelse af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 759 (Alm. del) fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget."

8.9.6.2. Spørgsmål nr. 1

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget stillede den 5. oktober 2016 spørgsmål nr. 1 (alm. del) til udlændinge-, integrations- og boligministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 31. oktober 2016 var sålydende:

"Spørgsmål nr. 1:

Vil ministeren redegøre for, hvilke konkrete artikler - og med hvilken begrundelse - i FN's Børnekonvention, Udlændingestyrelsen har vurderet finder anvendelse i de tilfælde, hvor det ikke vil være foreneligt med bl.a. Børnekonventionen at opretholde den separate indkvartering af ægtepar på asylcentre, når den ene er mindreårig?

Svar:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet et bidrag fra Udlændingestyrelsen, der har oplyst følgende:

"1. Som det fremgår af besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 771 (Alm. del), stillet af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 29. juni 2016, indebærer indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016, at mindreårige som udgangspunkt ikke må være indkvarteret på samme asylcenter som deres voksne ægtefælle eller samlever.

Hvis Udlændingestyrelsen efter en konkret og individuel vurdering finder, at det vil være i strid med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om retten til respekt for familielivet mv. eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder (børnekonventionen) at indkvartere parterne hver for sig, skal parret dog indkvarteres sammen.

2. Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Efter EMRK artikel 8, stk. 2, kan ingen offentlig myndighed gøre indgreb i udøvelsen af retten efter stk. 1, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

Kravet om, at et indgreb skal være nødvendigt i et demokratisk samfund, indebærer, at indgrebet skal modsvare et presserende socialt behov, og at indgrebet er proportionalt – dvs. rimeligt og egnet – i forhold til det forfulgte anerkendelsesværdige formål.

Det betyder bl.a., at der i hver enkelt sag skal foretages en konkret vurdering af, om det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er nødvendigt at foretage et indgreb i retten til respekt for

familieliv og privatliv, og om det konkrete indgreb er proportionalt i forhold til det ønskede resultat.

3. Det fremgår af præamblen til børnekonventionen, at familien – som den grundlæggende enhed i samfundet og naturlige ramme for alle sine medlemmers og særligt børns vækst og trivsel – bør gives den nødvendige beskyttelse og hjælp, og at barnet med henblik på fuld og harmonisk udvikling af sin personlighed bør vokse op i et familiemiljø.

Det grundlæggende hensyn til barnets tarv fastslås i artikel 3, stk. 1, i børnekonventionen, hvorefter barnets tarv skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer.

Efter artikel 9, stk. 1, i børnekonventionen, skal deltagerstaterne sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen når kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, i overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv.

Efter artikel 9, stk. 3, i børnekonventionen, skal deltagerstaterne respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets tarv.

Efter artikel 12, stk. 1, i børnekonventionen har et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet, og barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

Efter artikel 18, stk. 1, i børnekonventionen skal deltagerstaterne bestræbe sig på at sikre anerkendelse af princippet om, at begge forældre har fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling.

Efter artikel 19, i børnekonventionen skal deltagerstaterne træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuel misbrug, medens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.

4. I de konkrete sager, hvor Udlændingestyrelsen har vurderet, at det ikke ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde separat indkvartering, er det navnlig bestemmelsen i EMRK artikel 8, der har været udslagsgivende for vurderingen. Som det fremgår af besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 771, stillet af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 29. juni 2016, har Udlændingestyrelsen foretaget en konkret og individuel vurdering af bl.a. følgende momenter: Parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, den mindreåriges modenhed, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom.””

8.9.6.3. Spørgsmål nr. 1008

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget stillede den 30. september 2016 efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL) spørgsmål nr. 1008 (alm. del) til udlændinge-, integrations- og boligministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 8. november 2016 var sålydende:

”Spørgsmål nr. 1008:

Af svaret på UUI alm. del - spørgsmål 771 fremgår, at Udlændingestyrelsen ”i et mindre antal sager har besluttet, at der heller ikke indledningsvist skulle ske indkvartering hver for sig”. Vil ministeren oplyse, hvor mange sager det drejer sig om, og hvilke faktuelle forhold der konkret var udslagsgivende for, at styrelsen konkret valgte at undlade at gennemtvinge en separat indkvartering?

Svar:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra Udlændingestyrelsen, der har oplyst følgende:

”Som det fremgår af besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 771 (Alm. del), stillet af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 29. juni 2016, indebærer indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016, at mindreårige som udgangspunkt ikke må være indkvarteret på samme asylcenter som deres voksne ægtefælle eller samlever.

Udlændingestyrelsen foretager allerede ved den første indkvartering en vurdering af, om der foreligger helt særlige omstændigheder, der tilsiger, at parret allerede ved ankomsten skal indkvarteres sammen. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parret har børn, forældrene er traumatiserede, og relevante fagpersoner vurderer, at den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene er afhængig af, at begge forældre bor sammen med børnene, også under den indledningsvise indkvartering.

Konkret har Udlændingestyrelsen for så vidt angår fem par pr. 28. oktober 2016 vurderet, at indledningsvis separat indkvartering ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Disse fem par har således aldrig været indkvarteret hver for sig.

I de nævnte sager er der lagt vægt på bl.a. oplysninger om traumatisering hos familien. Har relevante fagpersoner vurderet, at den fortsatte forældreevne og omsorg over for et pars børn har været aldeles afhængig af, at begge forældre boede sammen med børnene, er dette ligeledes indgået med betydelig vægt. Endvidere er et enkelt par blevet indkvarteret sammen under henvisning til, at parret havde fået dispensation til at indgå ægteskab i Danmark.”

Det fremgår af en intern mailkorrespondance i Udlændingestyrelsen den 12. oktober 2016, at Adam Abdel Khalik forelagde et udkast til besvarelse af bl.a. spørgsmål nr. 1008 for Ditte Kruse Dankert og Kristina Rosado. Kristina

Rosado skrev i anledning heraf samme dag således til Ditte Kruse Dankert og Adam Abdel Khalik:

”Giver det ikke et lidt forkert indtryk af forløbet, når vi blot skriver, at de fem sager blev forelagt departementet? Det gjorde de ganske vist, og departementet var også indforstået med, at vi forelagde dem uden forudgående adskillelse, men de blev ved med at hænge i bremsen og tog jo netop aldrig egentlig stilling til sagerne. Beslutningen om ikke at adskille parrene var helt vores egen. Kan det skrives på en anden måde, så det ikke virker som om, det var departementets beslutning ikke at adskille i de fem sager?”

Kristina Rosado har herom forklaret¹⁷⁵, at departementet ikke på noget tidspunkt bad dem om at tilbageholde sager. Det var Udlændingestyrelsens beslutning. Hun betragtede ikke gengivelsen af ministerens holdning til de fem sager som en egentlig tilbagemelding fra departementet. Hun havde en klar opfattelse af, at der var en uoverensstemmelse mellem ministeren på den ene side og Lykke Sørensen og Jesper Gori på den anden side. Der var derfor ikke nogen egentlig tilbagemelding på, om adskillelserne i de fem sager var i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Ditte Kruse Dankert besvarede samme dag mailen således:

”Fuldstændig enig med Kristina. Det gider jeg simpelthen ikke give dem. No F ... Way! ...men Ellers ok herfra:-)”

Det fremgår desuden af en mailkorrespondance den 25. oktober 2016 mellem bl.a. Margit Sander Rasmussen og Jesper Gori, at ministeriet havde foreslået styrelsen at ændre deres udtalelse, således at det med rødt markerede i afsnittet:

”Udlændingestyrelsen foretager allerede ved den første indkvartering en vurdering af, om der foreligger helt særlige omstændigheder, der tilsiger, at parret allerede ved ankomsten skal indkvarteres sammen.
Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parret har børn, forældrene er trau-

175 Afhøringsekstrakten, side 483.

matiserede, og relevante fagpersoner vurderer, at den fortsatte forældre-
evne og omsorg over for børnene er afhængig af, at begge forældre bor
sammen med børnene, også under den indledningsvise indkvartering.”

i stedet skulle lyde:

”Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parret har børn, og den mindreårige
på grund af f.eks. et handicap er klart afhængig af den myndige part-
ners pasning og pleje og bistand til at drage omsorg for parrets børn.”

Udlændingestyrelsen meddelte i en mail af 25. oktober 2016 kl. 13.10, at
styrelsen ikke ønskede at imødekomme departementets forslag til ændring
i styrelsens bidrag til besvarelse af spørgsmål nr. 1008. Det anføres i mailen
endvidere:

” ...

Udlændingestyrelsen lægger herved vægt på, at departementets forslag
til ændret formulering ikke giver en forklaring på, hvorfor de 5 konkret
nævnte par i besvarelsen ikke har været indkvarteret hver for sig.

Udlændingestyrelsen lægger endvidere vægt på, at den af styrelsen
valgte formulering er identisk med den, som tidligere er anvendt i et
brev til Folketingets Ombudsmand.

Endelig lægger Udlændingestyrelsen vægt på, at styrelsens formulering
indeholder et ”f.eks.”, og at departementets forslag dermed kan rummes
inden for styrelsens formulering.

Udlændingestyrelsen er af den opfattelse, at det vil være hensigtsmæs-
sigt, at departementets forslag til ændret formulering medtages i de-
partementets vejledning til Udlændingestyrelsen, men styrelsen mener
ikke, at forslaget bør skrives ind i besvarelsen af UUI 1008.

...”

Af en intern mail, som Anna-Sophie Saugmann-Jensen sendte samme dag kl.
13.18 til Jesper Gori, fremgår det bl.a.:

”...

Jeg ser ikke noget problem i at blive på den oprindelige formulering, det var jo af hensyn til US vi foreslog ændringen. Vi må nok forudse et opfølgende spm vedrørende oplysningsgrundlag i fremtidige sager med den nuværende formulering - der vil vi så evt kunne henvise til den nye formulering (smh med ordet ”eksempelvis”)?

Hvis vi gentager den tidligere anvendte formulering nu , synes jeg dog vejledningen bør afspejle både denne og den nye formulering (så vi anvender begge eksempler).

Hvis vi bliver på den oprindelige formulering behøver JM efter min opatrrlse heller ikke inddrages , og spm er derfor klart til at blive lagt videre.

...”

8.9.6.4. Spørgsmål nr. 1006

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget stillede den 30. september 2016 efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL) spørgsmål nr. 1006 (alm. del) til udlændinge-, integrations- og boligministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 11. november 2016 var sålydende:

”Spørgsmål nr. 1006:

Af svaret på UUI alm. del – spørgsmål 770 fremgår, at Udlændingestyrelsen pr. 4. august 2016 har identificeret 70 asylansøgere (35 par), som fra 10. februar 2016 har været omfattet af retningslinjerne for indkvartering af mindreårige asylansøgende par. Af svaret på UUI alm. del – spørgsmål 771 fremgår, at Udlændingestyrelsen i en række sager har vurderet, at det ikke vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde separat indkvartering. Vil ministeren oplyse, for hvor mange af de 35 par styrelsen har vurderet, at det ikke var foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde separat indkvartering?

Svar:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet et bidrag fra Udlændingestyrelsen, der har oplyst følgende:

”Som det fremgår af besvarelsen af 23. august 2016 af spørgsmål nr. 770, stillet af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 29. juni 2016, har Udlændingestyrelsen pr. 4. august 2016 identificeret 70 asylansøgere (dvs. 35 par), som fra 10. februar 2016 er eller har været omfattet af retningslinjerne for indkvartering af mindreårige asylansøgende par.

Udlændingestyrelsen kan oplyse, at Udlændingestyrelsen pr. 13. oktober 2016 har vurderet, at det ikke ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde separat indkvartering for så vidt angår seks af de 35 par.

Udlændingestyrelsen bemærker derudover, at sagerne for 27 af de 35 par er afsluttet, eksempelvis fordi den mindreårige er fyldt 18 år under sagens behandling, fordi parrene under sagens behandling har fået opholdstilladelse og er overgået til integration i en kommune, eller fordi parrene er blevet registreret som udeblevne.

Pr. 13. oktober 2016 er der således to af de 35 par, som er indkvarteret hver for sig som følge af udlændinge-, integrations- og boligministerens instruks af 10. februar 2016.”

8.9.6.5. Spørgsmål nr. 1012

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget stillede den 30. september 2016 efter ønske fra Martin Henriksen (DF) spørgsmål nr. 1006 (alm. del) til udlændinge-, integrations- og boligministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 14. november 2016 var sålydende:

"Spørgsmål nr. 1012:

Kan ministeren oplyse, hvilke dele af konventionerne, der forhindrer Danmark i at kræve, at asylansøgere overholder den danske ægteskabslovgivning? Og kan ministeren svare på, hvordan en konvention uden demokratisk debat kan tilsidesætte dansk lovgivning?

Svar:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har lagt til grund, at der med spørgsmålet sigtes til, hvorfor der i visse tilfælde gøres undtagelse til udgangspunktet om, at mindreårige ægtefæller og samleverer skal indkvarteres separat på asylcentre, når det normalt er en betingelse for at indgå ægteskab i Danmark, at begge parter er fyldt 18 år.

Reglerne om indgåelse af ægteskab i Danmark og om anerkendelse af udenlandske ægteskaber henhører under social- og indenrigsministeren, hvortil der henvises for spørgsmål vedrørende disse regler.

Jeg kan oplyse, at der alene gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering af mindreårige ægtefæller og samleverer i ganske særlige tilfælde. Det gælder blandt andet i tilfælde, hvor et par er blevet meddelt såkaldt "kongebrev" i Danmark, dvs. hvor danske myndigheder har dispenseret fra de almindelige ægteskabsbetingelser. For en god ordens skyld bemærkes i den forbindelse, at muligheden for at opnå dispensation fra de almindelige ægteskabsbetingelser også eksisterer i forhold til danske mindreårige.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 771 (Alm. del) fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget."

Det fremgår af en intern korrespondance i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at Inger Støjberg den 2. november 2016 blev præsenteret for et udkast til besvarelsen, og at hun på udkastet havde indsat følgende kommentar: "Jeg synes, at vi skal give eksempler i stedet". Anna-Sophie Saugmann-Jensen fremsendte på denne baggrund s.d. kl. 18.16 en mail til Jesper Gori indeholdende et nyt udkast til besvarelse og med sålydende ledsagende tekst:

”...

Ministerens annotering er i øvrigt følgende: ”Jeg synes, at vi skal give eksempler i stedet”. Jeg går ud fra, at hun tænker på ”kongebrevs-eksemplet”, deraf tilretningen desangående. Men det kan også tænkes, at M synes, at vi skal give et konkret eksempel på en ”familielivssag”. Hvad tænker du? Hvis det er sidstnævnte kan jeg indsætte et af de eks, vi har modtaget bidrag om fra US i anden sammenhæng, og sende udkastet forbi US – evt. efter at have hørt ministersekretæren, om M evt. har uddybet bemærkningen.”

Det vedhæftede dokument indeholdt sålydende udkast til besvarelse:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har lagt til grund, at der med spørgsmålet sigtes til, hvorfor der i visse tilfælde gøres undtagelse til udgangspunktet om, at mindreårige ægtefæller og samlevere skal indkvarteres separat på asylcentrene, når det normalt er en betingelse for at indgå ægteskab i Danmark, at begge parter er fyldt 18 år.

Reglerne om indgåelse af ægteskab og om anerkendelse af udenlandske ægteskaber henhører under social- og indenrigsministeren, hvortil der henvises i relation til ægteskabslovgivningen. Jeg kan dog oplyse, at der ikke i forbindelse med indkvarteringen af asylansøgere tages stilling til, om et udenlandsk indgået ægteskab kan anerkendes i Danmark.
[Kommentar [ASJ1]: ...]

Jeg kan endvidere oplyse, at der alene skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere i ganske særlige tilfælde. Det gælder blandt andet, hvor et par er blevet meddelt såkaldt ”kongebrev” [Kommentar [ASJ1]: ...] i Danmark (dvs. hvor danske myndigheder har dispenseret fra de almindelige ægteskabsbetingelser). i de tilfælde, hvor separat indkvartering konkret vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det er herved navnlig FN’s børnekonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til respekt for familielivet, som er relevante.

Ministeriet er som bekendt ved at udarbejde et notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingesty-

relsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samleve på asylcentre. Udvalget vil modtage kopi heraf til orientering, når notatet foreligger i endelig form.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 771 (Alm. del) fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget.
[Kommentar [ASJ1]: "Genoptagelsesbesvarelsen". Her har vi nævnt DK's internationale forpligtelser.]"

8.9.6.6. Spørgsmål nr. 2

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget stillede den 5. oktober 2016 spørgsmål nr. 2 (alm. del) til udlændinge-, integrations- og boligministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 15. november 2016 var sålydende:

"Spørgsmål nr. 2:

Vil ministeren oplyse, om FN's Børnekonvention kun finder anvendelse i sager om adskillelse af ægtepar på asylcenter, når den ene er mindreårig, i det tilfælde hvor parret har et fælles barn eller om det er hensynet til den mindreårige ægtefælle, der er grundlaget for, at FN's Børnekonvention finder anvendelse i de pågældende sager?

Svar:

Det fremgår af artikel 1 i FN's konvention om barnets rettigheder (børnekonventionen), at der ved et barn i konventionens forstand forstås ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet.

Myndighedsalderen i Danmark er reguleret ved værgemålsloven, der henhører under justitsministeren. Værgemålsloven suppleres af forældreansvarsloven, der henhører under social- og indenrigsministeren.

Justitsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet oplyst følgende vedrørende værgemålslovens regler om mindreårighed og myndighed:

”Det følger af værgemålslovens § 1, stk. 1, 1. pkt., at børn og unge under 18 år, der ikke har indgået ægteskab, er mindreårige og dermed umyndige. Unge under 18 år, der har indgået ægteskab, er derimod myndige, medmindre statsforvaltningen (nu kommunen) ved tilladelsen til ægteskabet har fastsat vilkår om, at den unge forbliver umyndig, jf. værgemålslovens § 1, stk. 1, 2. pkt.”

Social- og Indenrigsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet oplyst følgende om forældreansvarslovens regler:

”Det følger af forældreansvarslovens § 1, at børn og unge under 18 år er under forældremyndighed, medmindre de har indgået ægteskab. Mindreårige asylansøgere anses derfor for umyndige i forældreansvarslovens forstand og er dermed omfattet af børnekonventionens anvendelsesområde. Det fremgår af ægteskabslovens § 1 a, at kommunen ved meddelelse af tilladelse til indgåelse af ægteskab til en ung under 18 år kan fastsætte vilkår om, at den unge trods ægteskabet fortsat er mindreårig og dermed umyndig indtil det fyldte 18. år.

En mindreårig asylansøger, der har fået dispensation fra alderskravet til at indgå ægteskab i Danmark, uden at der samtidig er fastsat vilkår som nævnt ovenfor, betragtes derfor som myndig i forældreansvarslovens forstand. Det samme gælder, hvis det i udlandet indgåede ægteskab anerkendes efter dansk ret. I den periode hvor danske myndigheder tager stilling til, hvorvidt ægteskabet kan anerkendes efter dansk ret, og hvis ægteskabet ikke efterfølgende anerkendes, betragtes parterne ikke som ægtefæller efter dansk ret, og den mindreårig betragtes derfor som umyndig i forældreansvarslovens forstand.”

8.9.7. Udlændingestyrelsens sagsbehandling i perioden

De af parrene, som efter behandlingen af genoptagelsessagerne fortsat skulle være adskilt, og som fortsat var indkvarteret i asylsystemet, fik i efteråret 2016 på ny behandlet deres sag (K, P, AG, og D). Resultatet af disse afgørelser blev, at parrene på ny kunne indkvarteres sammen, hvilket betød, at der den 3. november 2016, da der blev udarbejdet en oversigt over aktuelle sager til Folketingets Ombudsmand, ikke var par, der var adskilt mod begges ønske.

Om sagsbehandlingen vedrørende disse par henvises i øvrigt til kapitel 9.

8.9.8. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets svar til Folketingets Ombudsmand

Den 16. november 2016 modtog Folketingets Ombudsmand nedenstående svar fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Samtidig modtog Folketingets Ombudsmand et udfyldt skema og kopi af ministerens svar af henholdsvis 26. september og 8. november 2016 på spørgsmål nr. 771 og spørgsmål nr. 1008 fra Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg. Svaret til Folketingets Ombudsmand var sålydende:

"1. Folketingets Ombudsmand har ved brev af 18. oktober 2016 anmodet om – via Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet – at modtage supplerende, faktuelle oplysninger fra Udlændingestyrelsen om de par, som er eller har været omfattet af ministeriets instruks af 10. februar 2016 om adskilt indkvartering af visse asylansøgerpar. Ombudsmanden har anmodet om at modtage oplysningerne i et fremsendt skema.

Udlændingestyrelsen har i den forbindelse udarbejdet det vedlagte skema, som er opdateret pr. 3. november 2016. Styrelsen har oplyst, at det af ombudsmanden fremsendte skema er tilrettet på enkelte punkter med henblik på at sikre ombudsmanden et så fyldestgørende billede som muligt, jf. nedenfor.

Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst følgende:

'Udlændingestyrelsen besluttede den 28. april 2016, at styrelsen i forhold til alle de sager, som allerede var afgjort på dette tidspunkt, ville genoptage sagerne og foretage en fyldestgørende partshøring. Som det fremgår af Udlændingestyrelsens brev af 29. juni 2016 til Folketingets Ombudsmand, har sagerne i perioden 28. april 2016 til 2. juni 2016 beroet på principielle overvejelser om, hvilket tema og hvilke oplysninger de pågældende skulle partshøres over.

Med henblik på at sikre Folketingets Ombudsmand et så fyldestgørende billede af sagernes behandling som muligt, har styrelsen medtaget datoen for det første sagsskridt i disse genoptagelsessager i vedlagte skema. Udlændingestyrelsen har desuden medtaget oplysninger om

styrelsens løbende revurdering af de sager, hvori der er truffet afgørelse om separat indkvartering.'

2. Om sagsforløbet i genoptagelsessagerne skal ministeriet bemærke følgende:

Det fremgår bl.a. af Udlændingestyrelsens skema, at der er eksempler på, at par omfattet af indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016 har været indkvarteret adskilt i samlet op til ca. 4½ måned, før Udlændingestyrelsen har truffet en afgørelse i deres genoptagelsessag (dvs. fra iværksættelsen af den adskilte indkvartering til afgørelsestidspunktet i genoptagelsessagen). I visse af disse sager var udfaldet af genoptagelsessagen, at parterne blev indkvarteret sammen, fordi det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde den separate indkvartering, mens udfaldet i andre sager var, at den adskilte indkvartering kunne opretholdes. Der henvises herved også til udlændinge-, integrations- og boligministerens besvarelse af 26. september 2016 af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalgets spørgsmål nr. 771 og til udlændinge-, integrations- og boligministerens besvarelse af 8. november 2016 af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalgets spørgsmål nr. 1008 (vedlagt).

Udlændingestyrelsen har som nævnt oplyst, at sagerne i perioden fra den 28. april 2016 til den 2. juni 2016 beroede på principielle overvejelser om, hvilket tema og hvilke oplysninger de pågældende skulle partshøres over. Endvidere fremgår det af skemaet, at der i alle sager er truffet afgørelse i genoptagelsessagen inden for ca. 2 ½ måned fra det tidspunkt, hvor Udlændingestyrelsen besluttede at foretage en egentlig partshøring i sagerne, dvs. fra beslutningen om at genoptage sagerne den 28. april 2016.

Hertil kommer, at det fremgår af skemaet, at der i "nye" sager – dvs. sager, hvor parterne er ankommet til Danmark, efter de nye partshøringsprocedurer blev fastlagt den 2. juni 2016 – er truffet afgørelse i sagerne inden for ca. 1 måned. Dette skal også ses i lyset af, at par skal indkvarteres sammen, mens deres sag bliver vurderet af Udlændingestyrelsen, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, jf. pkt. 2.1.1 i Udlændingestyrelsens retningslinjer af 1. juli 2016.

Det fremgår desuden af Udlændingestyrelsens besvarelse til ombudsmanden af 29. juni 2016, at Udlændingestyrelsen tilstræber at træffe afgørelser hurtigt i sagerne, og at dette bl.a. indebærer, at styrelsen prioriterer sagernes behandling højt, og at der i Kontoret for Indkvarteringsvilkår (tidligere Forsørgelseskontoret) i styrelsen er etableret et særligt team på 3 medarbejdere til behandlingen af sagerne.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen pr. 3. november 2016 ikke har nogen verserende sager om adskilt indkvartering af visse asylansøgerpar.

3. Ministeriet har ikke bemærkninger til skemaets oplysninger om Udlændingestyrelsens revurderinger af sager omfattet af indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016.

Ministeriet skal generelt bemærke, at Udlændingestyrelsen i tilfælde, hvor den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering. Det samme gælder, hvis konkrete grunde i øvrigt tilsiger, at afgørelsen revurderes løbende.

Ministeriet skal desuden bemærke, at parrene vil have mulighed for at søge om genoptagelse af deres indkvarteringssag på et hvilket som helst tidspunkt, og at myndighederne, såfremt betingelserne for genoptagelse er opfyldt, også i disse tilfælde således vil skulle foretage en fornyet vurdering under inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser.”

Det skema, der var vedlagt brevet til ombudsmanden, var sålydende:

Par nr.	Registreret alder (pr. 10/2-16)		Dato for beslutning om adskillelse	Dato for første sagsskridt i genoptagelsessag	Afgørelse i genoptagelsessag		Dato for første sagsskridt i revurderingssag	Afgørelse i revurderingssag		Udgået – ikke længere omfattet af instruksen (dato + begrundelse)
	M	K			Dato	+/- sammenført, og evt. dato		Dato	+/- sammenført, og evt. dato	
1	29	17	Ej adskilt (vurderet at være uforeneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig).							10. juni 2016 – K fyldte 18 år.
2	20	17	Ej adskilt (overgik til integration inden der kunne træffes beslutning).							1. marts 2016 – Overgået til integration.
3	27	17	Ej adskilt (Den pågældende fyldte 18 år inden der blev truffet beslutning i sagen. Den pågældende var samtidig under aldersvurdering).							12. april 2016 – Alderssænkning, K over 18 år gammel.
4	20	17	Ej adskilt (vurderet at være uforeneligt med Danmarks in-	17. juni 2016	6. juli 2016	+ tilladelse til fortsat samlet indkvartering.				

			ternationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig).							
5	24	17	Ej adskilt (vurderet at være uforeneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig).							2. juni 2016 – K fyldte 18 år.
6	17	16	12. august 2016 i forbindelse med, at styrelsen samme dag traf afgørelse om, at M skulle registreres som værende over 18 år gammel. Indtil dette tidspunkt var begge parter registreret som uledsagede mindreårige, og kunne derfor ikke – i lighed med, hvad der gjaldt før indkvarteringsinstruksen – indkvarteres	17. august 2016 (ej genoptagelsessag)	19. august 2016	+ sammenført, 22. august 2016.				

7	23	17	sammen. Ej adskilt (vurderet at være uforeneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig).							1. juni 2016 – Overgået til integration.
8	17	16	13. maj 2016 i forbindelse med, at styrelsen den 27. april 2016 registrerede M som værende over 18 år gammel. Indtil dette tidspunkt var begge parter registreret som uledsagede mindreårige, og kunne derfor ikke – i lighed med, hvad der gjaldt før indkvarteringsinstruksen - indkvarteres sammen.	20. juni 2016 (ej genoptagelse)	7. juli 2016	Ej sammenført.	26. september 2016	31. oktober 2016	+ sammenført, 3. november 2016	
9	17	15	Indtil den 8. juni 2016 var begge parter registreret som uledsa-							Den 8. juni 2016 blev begge parter registreret som over 18 år gamle, og var derfor ikke omfattet af instruksen.

			gede mindreårige, og kunne derfor ikke – i lighed med, hvad der gjaldt før indkvarteringsinstruksen – indkvarteres sammen.							
10	24	16	Udlændingestyrelsen vurderede oprindeligt, at det ville være uforeneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig. Den 14. april 2016 besluttede styrelsen at indkvartere parret hver for sig efter ønske fra K.							Den 14. april 2016 oplyste K, at hun ønskede at være indkvarteret adskilt fra M. Styrelsen imødekom ønsket den 19. april 2016.
11	26	15	16. marts 2016	17. juni 2016	6. juli 2016	Ej sammenført.				23. august 2016 – Parret udrejste af Danmark.
12	21	17	19. februar 2016							4. maj 2016 – K fyldte 18 år, hvorefter parterne fik mulighed for at flytte sammen.
13	28	14	31. januar 2016	17. juni 2016						Den 15. juni 2016 modtog styrelsen oplysning om, at K ønskede fortsat at være

										indkvarteret adskilt fra M. Oplysningen blev bekræftet af K's personlige repræsentant den 22. juni 2016.
14	24	14	Har aldrig været indkvarteret sammen							1. maj 2016 – K overgik til integration.
15	20	15	16. februar 2016							1. maj 2016 – Overgået til integration.
16	20	15	Parret var den 10. februar 2016 allerede indkvarteret separat, idet H var i døgnophold på Sol-skovgaard Service og Rådgivning ApS.							1. april 2016 – Aldersændring, K over 18 år gammel, hvorefter parterne fik mulighed for at flytte sammen.
17	24	17	Har aldrig været indkvarteret sammen. Styrelsen godkendte den 16. februar 2016 K's ansøgning af 19. januar 2016 om privat indkvartering hos K's moder.							1. maj 2016 – K er overgået til integration.
18	25	15	16. februar 2016	17. juni 2016	8. juli 2016	Ej sammenført.				3. oktober 2016 – Overgået til integration.
19	28	16	16. februar 2016							1. juli 2016 - Overgået til integration.
20	23	17	16. februar							14. maj 2016 – K fyldte 18

			2016							år, hvorefter parterne fik mulighed for at flytte sammen.
21	20	16	17. februar 2016							27. april 2016 – Aldersændring, K herefter over 18 år gammel, hvorefter parterne fik mulighed for at flytte sammen.
22	23	17	16. februar 2016	2. juni 2016						K oplyste den 22. juli 2016 styrelsen om, at hun ønskede, at adskillelsen blev opretholdt.
23	18	17	16. februar 2016							1. maj 2016 - Overgået til integration.
24	20	16	18. februar 2016							17. maj 2016 – Aldersændring, K over 18 år gammel, hvorefter parterne fik mulighed for at flytte sammen.
25	32	16	25. februar 2016	17. juni 2016	6. juli 2016	Ej sammenført.	26. september 2016	12. oktober 2016	+ sammenført, 13. oktober 2016	
26	27	17	26. februar 2016	17. juni 2016	13. juli 2016	+ sammenført, 14. juli 2016.				
27	26	16	4. marts 2016							18. maj 2016 – Aldersændring, K er herefter 18 år, hvorefter parterne fik mulighed for at flytte sammen.
28	21	16	26. februar 2016	20. juni 2016						7. juli 2016 – Overgået til integration.
29	29	17	26. februar 2016	17. juni 2016	6. juli 2016	+ sammenført, 11. juli 2016.				

30	26	17	25. februar 2016	16. juni 2016	8. juli 2016	+ sammenført, 12. juli 2016.				
31	30	17	25. februar 2016	17. juni 2016	6. juli 2016	+ sammenført, 11. juli 2016.				
32	27	15	3. juni 2016							Indtil den 3. juni 2016 var parret ikke omfattet af indkvarteringsinstruksen, idet de pågældende var registreret som søskende. Udlændingestyrelsen blev den 3. juni 2016 underrettet om, at K og M ikke er søskende, men ægtefæller, og at K ikke ønskede at leve sammen med M.
33	17	16	21. juni 2016	21. juni 2016 (ej genoptagelses-sag)	22. juli 2016	Ej tilladt fælles indkvartering hos M's forældre.	12. oktober 2016	31. oktober 2016	+ sammenført hos M's forældre, 2. november 2016.	
34	23	17	19. juli 2016	20. juli 2016 (ej genoptagelses-sag).	4. august 2016	Ej sammenført.				15. august 2016 – Aldersændring, K er herefter 18 år gammel, hvorefter parterne fik mulighed for at flytte sammen.

Som det fremgår af ministeriets brev til ombudsmanden og det vedlagte skema, var der pr. 3. november 2016 ikke nogen par på asylcentrene, der var adskilt imod den mindreåriges ønske.

8.9.9. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets sagsfremstilling vedrørende udkast til vejledning til Udlændingestyrelsen

Der foreligger et notat dateret 28. november 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vedrørende "Udkast til vejledning til Udlændingestyrelsen vedrørende indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentrene". Det hedder i denne vejledning bl.a.:

"Baggrund:

Familiesammenføringskontoret forelægger udkast til notat til Udlændingestyrelsen vedrørende indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentrene.

Notatet skal ses i sammenhæng med de retningslinjer, som Udlændingestyrelsen har udstedt til indkvarteringsoperatørerne den 1. juli 2016, for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Disse retningslinjer redegør nærmere for den praktiske fremgangsmåde i

forbindelse med indkvarteringen og for indkvarteringsforholdene for eventuelt adskilte ægtefæller og samlevere.

Notatet omhandler en række generelle fortolkningsspørgsmål vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Denne indkvartering forstås af Udlændingestyrelsen i samarbejde med indkvarteringsoperatørerne på asylcentre.

Notatet er udarbejdet i anledning af, at udlændinge-, integrations- og boligministeren den 10. februar 2016 instruerede Udlændingestyrelsen om, at mindreårige under 18 år fremover ikke skulle indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever (herefter ”indkvarteringsinstruksen”).

Notatet er blevet forsinket pga. drøftelser om notatet med Justitsministeriet, men den nuværende version er afstemt med Justitsministeriet. Der udestår eventuelle mindre bemærkninger fra Socialministeriet, idet Socialministeriet af tidsmæssige grunde er hørt parallelt med forelægelsen.

Det bemærkes, at Folketingets Ombudsmand har oplyst, at hans generelle undersøgelse i sagen vedr. indkvarteringsinstruksen alene afventer ministeriets oversendelse af notatet. Ombudsmanden har desuden den 25. november 2016 rettet telefonisk henvendelse og oplyst, at ombudsmanden vil afgøre sagen på det foreliggende grundlag, hvis ikke notatet oversendes inden 14 dage. Det vil være hensigtsmæssigt, at ombudsmanden inden udløbet af de 14 dage [dvs. senest den 9. december 2016] modtager notatet til brug for sin undersøgelse af sagen.

Kort om notatets hovedpunkter

Det fremgår af notatet, at der efter indkvarteringsinstruksen aldrig kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 15 år.

Endvidere fremgår det, at indkvarteringsinstruksen indebærer, at udgangspunktet for indkvarteringsordningen er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samleverer på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år. Det fremgår dog også, at Udlændingestyrelsen i hver enkelt sag om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samleverer, hvor ingen af parterne er under 15 år, skal foretage en konkret og individuel vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er sagligt og proportionalt – bl.a. ud fra hensynet til den mindreårige ægtefælle/samlever og eventuelle børn – at meddele påbud om separat indkvartering. Det fremgår også, at et påbud om separat indkvartering alene må opretholdes, så længe det er foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser.

Notatet beskriver den generelle retlige ramme (bl.a. EMRK artikel 8 og FN's Børnekonvention), men forholder sig også nærmere til den afvejning af forskellige momenter, som skal foretages i de konkrete sager. Det fremgår bl.a., at det skal indgå i vurderingen, hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde sygdom. Der henvises til vejledningens beskrivelse heraf.

Særligt ift. aldersaspektet – som har været indgående drøftet med Justitsministeriet – bemærkes, at det bl.a. fremgår af vejledningen, at alderen og aldersforskellen mellem parterne har væsentlig betydning. Det fremgår endvidere, at der derfor normalt skal gøres undtagelse til udgangspunktet om den separate indkvartering i tilfælde, hvor den ene af parterne er 17 år og dermed tæt på myndighedsalderen, og den anden er under 20 år, men at der derimod normalt ikke skal gøres undtagelse pga. aldersforskellen i tilfælde, hvor den ene part er 16 år og den anden part er over 30 år. Ud fra de oplysninger om de konkrete sager, som afdelingen har, har afdelingen identificeret i hvert fald én sag, hvor parterne umiddelbart kan have været indkvarteret separat i strid med det i notatet anførte, idet ministeriet dog ikke har oplysninger om andre forhold end parternes alder i sagen.

Vejledningen nævner også en række andre eksempler på tilfælde, hvor der normalt skal – eller ikke skal – gøres undtagelse til udgangspunktet

om separat indkvartering. Som eksempel på et tilfælde, hvor der normalt skal gøres undtagelse, er nævnt den situation, hvor der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering, parterne har børn sammen, og det må antages, at samlivet er frivilligt.

Som eksempel på et tilfælde, hvor der normalt ikke skal gøres undtagelse, er nævnt den situation, hvor det må lægges til grund, at ægteskabet eller samlivet ikke er frivilligt. Det er endvidere nævnt, at det som udgangspunkt ikke vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere et par adskilt, uanset at den mindreårige er gravid, og at samlivet må antages at være frivilligt, hvis der er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering.

Hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode – et ”pusterum” – indgår som ét blandt flere elementer ved vurderingen af, om adskilt indkvartering kan ske eller opretholdes. Dette hensyn kan derimod ikke i sig selv føre til, at der kan ske adskilt indkvartering f.eks. i tilfælde, hvor én af parterne er 17 år, og den anden er under 20 år, og der ikke i øvrigt er oplysninger i sagen om tvang e. lign.”

Det fremgår af ministeriets sagsbehandlingssystem F2 vedrørende godkendelsesproceduren af dette notat, at det var vedlagt en lang række centrale dokumenter i relation til sagen om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre, herunder bl.a. pressemeddelelsen af 10. februar 2016, Udlændingestyrelsens retningslinjer fra juli 2016 samt ministeriets og Udlændingestyrelsens udtalelser til ombudsmanden. Ministeriets notat af 2. februar 2016 om indkvartering af mindreårige udlændinge ses ikke at være vedlagt.

Uffe Toudal Pedersen sendte den 11. december 2016 kl. 17.41 og kl. 17.45 bl.a. dette notat og en talelinje vedr. ”barnebrude” til departementschef i Statsministeriet Christian Kettel Thomsen.

Christian Kettel Thomsen har herom forklaret¹⁷⁶, at han ikke erindrer, hvorfor Statsministeriet skulle ind over vejledningen og ministerens talelinje, men han kan godt huske, at han modtog materialet. Han vil tro, at det skyldtes, at han havde spurgt Uffe Toudal Pedersen, om vejledningen var på vej, og om den flugtede med ombudsmandens opfattelse. Derfor havde Uffe Toudal Pedersen formentlig tænkt, at Statsministeriet skulle være en del af det. Han modtog ligeledes Uffe Toudal Pedersens mail af 11. december 2016 kl. 17.45 med talepunkterne til udlændinge- og integrationsministeren. Adspurgt, hvorfor han skulle se talepunkterne, har han forklaret, at det skulle han heller ikke. Han er ret sikker på, at det ikke var noget, han havde efterspurgt. Det var ikke sædvanligt, at han fik tilsendt hele pakker med materiale. Adspurgt, om han på dette tidspunkt i december 2016 og dermed et stykke tid før ombudsmandens udtalelse i 2017 havde en forventning om, at han kunne ”lokke lidt mere ud af” ombudsmanden om, hvad han ville udtale, har han forklaret, at det ikke var en forventning, han havde, men der var en forventning om, at ombudsmanden ville komme med en udtalelse, der udtalte kritik. Adspurgt, om statsministeren i begyndelsen af december 2016 var orienteret om, at der var en dialog med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om dels kontakten med Folketingets Ombudsmand, dels om vejledningen, har han forklaret, at statsministeren var orienteret om mødet med ombudsmanden og om ombudsmandens institutionelle bekymring. Han sendte også en mail af 11. december 2016 kl. 19.46 til Lars Løkke Rasmussen. Han erindrer ikke drøftelser med Lars Løkke Rasmussen om problemstillingerne. Han husker ikke, om sagen på dette tidspunkt blev anset som en sag, man skulle holde øje med, og som kunne begynde at udvikle sig politisk. Der var fokus på det institutionelle i forhold til ombudsmanden. Han havde et betydeligt ansvar i forhold til at holde fast i dette set-up.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret¹⁷⁷, at baggrunden for disse mails var, at han ville orientere Christian Kettel Thomsen om status. Som han skrev i sin mail til Christian Kettel Thomsen, kunne han ikke udskille sagerne, og han sendte derfor hele ”barnebrudssagen” over til ham. Han vil ikke udelukke, at han tidligere har fremsendt notater til Statsministeriet.

176 Afhøringsekstrakten, side 608-609.

177 Afhøringsekstrakten, side 751.

8.9.10. Udlændinge- og Integrationsministeriets notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser

Som det fremgår af afsnit 8.6.15, påbegyndte Udlændinge- og Integrationsministeriet¹⁷⁸ i maj 2016 arbejdet med et notat, der skulle beskrive indkvarteringsordningen i lyset af Danmarks internationale forpligtelser. Notatet blev flere gange undervejs forsinket og forelå først i sin endelige version den 12. december 2016, hvor det blev sendt til Folketingets Ombudsmand. Der foreligger en række udkast til notatet, som løbende blev sendt til Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen med henblik på bemærkninger hertil. Et af disse udkast er gengivet i afsnit 8.6.15. Af et notat af 1. december 2016, som Justitsministeriet havde udarbejdet om Udlændinge- og Integrationsministeriets notat, fremgår bl.a.:

”Udlændinge- og Integrationsministeriets notat om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentre

Problem

Udlændinge- og Integrationsministeriet (tidligere Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) har udarbejdet et udkast til notat om rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller. Notatet er udarbejdet med henblik på oversendelse til Folketingets Ombudsmand.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har løbende drøftet deres udkast til vejledning med Justitsministeriet, idet vejledningen rejser spørgsmål i forhold til bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Udlændinge- og Integrationsministeriet har over for Justitsministeriet oplyst, at de forventer at sende vedlagte notat til Folketingets Ombudsmand inden udgangen af uge 49.

Baggrund

1. Udlændinge-, integrations- og boligministeren instruerede den 10. februar 2016 Udlændingestyrelsen om, at mindreårige asylansøgere

¹⁷⁸ Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ændrede den 28. november 2016 navn til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

fremover ikke skulle indkvarteres på samme asylcenter som deres ægtefælle eller samlever. Ministeren oplyste, at dette også gjaldt, hvis parret havde ét eller flere fælles børn. Samtidig instruerede ministeren Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager, hvor en mindreårig boede sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og om at udarbejde retningslinjer, der udmøntede den generelle instruks om indkvarteringen, til operatørerne.

Samme dag offentliggjorde Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse om instruks.

Folketingets Ombudsmand anmodede ved brev af 21. marts 2016 Udlændingestyrelsen og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en udtalelse i anledning af en klage over en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen om flytning af en asylansøger til et andet asylcenter.

I udtalelse af 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand anførte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bl.a., at ministeriet var i færd med at udarbejde en generel vejledning vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller til brug for Udlændingestyrelsens fremtidige vurderinger i konkrete indkvarteringssager. Ministeriet anførte endvidere, at vejledningen forventedes at foreligge senest sommeren 2016.

Ved brev af 15. august 2016 til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har Folketingets Ombudsmand anført, at han fortsat afventer at modtage ministeriets generelle vejledning vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller.

2. Stats- og Menneskeretskontoret har løbende ydet rådgivning til Udlændinge- og Integrationsministeriet vedrørende de menneskeretlige aspekter i ministeriets notat om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samleverer på asylcentre.

Det fremgår af notatet, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samleverer på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 15 år.

Det fremgår endvidere af notatet, at der som udgangspunkt ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år. Udlændingestyrelsen skal dog i hvert tilfælde foretage en konkret vurdering af, om det er foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at træffe afgørelse om separat indkvartering.

Udlændingestyrelsens afgørelse om separat indkvartering varetager hensynene til at forebygge forbrydelse og at beskytte sædeligheden og andres rettigheder og friheder.

Som eksempel på et tilfælde, hvor der normalt skal gøres undtagelse, kan nævnes den situation, hvor der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering, parterne har børn sammen, og det må antages, at samlivet er frivilligt.

Som et andet eksempel på et tilfælde, hvor alderen og aldersforskellen mellem parterne har væsentlig betydning, og hvor der derfor normalt skal gøres undtagelse, kan nævnes den situation, hvor den ene af parterne er 17 år og dermed tæt på myndighedsalderen, og den anden er under 20 år. Derimod vil en situation, hvor den ene part er 16 år og den anden part er over 30 år i almindelighed medføre, at der på grund af aldersforskellen mellem parterne skal ske en adskillelse.

Som et tredje eksempel på et tilfælde, hvor der normalt skal gøres undtagelse, kan nævnes den situation, hvor der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering, det må antages, at samlivet er frivilligt, og hvor der er væsentlige helbreds- eller trivselsmæssige hensyn, der taler for fælles indkvartering.

Stats- og Menneskeretskontoret vurderer, at de retningslinjer for indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentre, der beskrives i Udlændinge- og Integrationsministeriets notat, er foreneligt med EMRK.

...”

I en intern mail i Udlændingestyrelsen den 6. december 2016 kl. 19.02 bemærkede Adam Abdel Khalik om ministeriets udkast til notat bl.a.:

” ...

Mest opsigtsvækkende er, at betækningsperiode-synspunktet efter lange overvejelser med JM står væsentligt svagere nu. Der er ikke tale om et synspunkt, der kan bære ordningen i sig selv, men et blandt flere elementer i ordningen. Hvis der ikke er nogen indicier på tvang, skal vi ikke adskille. Jeg har givet udtryk for, at dette er meget væsentligt for os, og at vi ønsker at modtage bemærkningerne på skrift eller på et formelt møde, når der er en endelig afklaring.

...”

Ditte Kruse Dankert besvarede mailen samme dag kl. 20.24 således:

”Godt at du har sagt, at vi skal have noget formelt – de skal ikke komme senere og sige, at de havde de sagt (da de tilfældigvis møder nogen). Jeg mangler simpelthen ord – hvad er udgangspunktet snart? At de skal have lov at blive sammen, hvis der ikke er klare indikationer på tvang. Der er jo ingen ordening længere. Hvis det er summen, så er det jo latterligt at skrive et langt notat – i stedet for at erkende, at man lavede noget, der ikke kunne holde.”

Adam Abdel Khalik har herom forklaret¹⁷⁹ bl.a., at han ikke kender indholdet af de overvejelser, der havde været om betækningsperiode-synspunktet. Adspurg om, hvilken retlig vurdering pusterumssynspunktet var relateret til, har han forklaret, at det var proportionaliteten. Det havde den betydning, at der på et eller andet tidspunkt var gået så lang tid, at der ikke længere var nogen saglig grund til, at parret skulle være adskilt, selvom der måske havde været en indikation på tvang. Dokumentet handler helt grundlæggende om de forskelle, der var mellem mødet den 1. juli 2016 og udkastet til retningslinjer. Det var et spørgsmål om at identificere forskellene. Om Ditte Kruses svar på mailen kl. 20.24, hvori hun anfører, at hun mangler ord, har han forklaret, at baggrunden for hendes reaktion var, at der var meget væsentlige forskelle mellem det, der var blevet sagt til dem den 1. juli 2016, og det, der kom til

179 Afhøringssekstrakten, side 330.

at stå i vejledningen i december 2016. Han kan ikke svare på, hvorfor hun brugte vendingen ”klare indikationer på tvang”. Hans egen sondring gik på, om der var konstateret tvang eller indikationer på tvang. Hans vurdering var, at der, hvis der alene var indikationer på tvang, kunne være tale om et beskyttelsesværdigt familieliv. Der skete også adskillelser i sager, hvor der ikke var indikationer på tvang. Der var alene indikationer på tvang i et par sager.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret¹⁸⁰, at hvis udgangspunktet var, at der skulle foreligge konkrete indicier på tvang, befandt man sig et helt andet sted end den dagældende ordning. Man ville i øvrigt også befinde sig et andet sted end den ordning, der gælder i dag. Adam Abdel Khalik havde skrevet til hende, at udgangspunktet måske skulle vendes fuldstændigt om, og i så fald ville der ikke være nogen ordning længere. På dette tidspunkt var alle de sager, hvor der oprindeligt var sket adskillelse, blevet afgjort. Hun husker ikke, om der på dette tidspunkt var sager, hvor et par var adskilt. Hun var frustreret over, at der endnu ikke var kommet en vejledning, selvom alle sagerne nu var afgjort. Virkeligheden havde overhalet vejledningen.

Det fremgår af sagens oplysninger, at der op til udarbejdelsen af det endelige notat var drøftelser mellem Udlændinge-, og Integrationsministeriet og Justitsministeriet, herunder et møde med deltagelse af de to ministre (Inger Støjberg og Søren Pape Poulsen).

Nina Holst-Christensen har herom forklaret¹⁸¹, at hun aldrig har deltaget i møder på ministerniveau om notatet angående retningslinjerne, og hun er heller ikke blevet orienteret om indholdet af sådanne møder. Hun deltog heller ikke i drøftelserne eller møderne om ministerens talelinje umiddelbart inden fremlæggelsen af notatet i december 2016.

Jens Teilberg Søndergaard har herom forklaret¹⁸², at han ikke erindrer det konkrete møde med deltagelse af de to ministre, eller om det blev afholdt. Adspurgt, om det var almindeligt, at der med kort varsel på tværs af ministerier blev indkaldt til drøftelser af et notat, som det ene ministerium skulle levere, har han forklaret, at tidspunktet for mødet ikke i sig selv var usædvanligt. Det

180 Afhøringsekstrakten, side 459.

181 Afhøringsekstrakten, side 616 ff.

182 Afhøringsekstrakten, side 652-653.

var ofte svært at finde tidspunkter for sådanne møder. Det er svært at sige, om det var usædvanligt at holde sådanne møder på tværs af ministerierne, men det skete fra tid til anden. Der kunne i den forbindelse også godt være deltagelse af ministre, men der var ikke mange af denne type møder. Adspurg, hvor ofte han deltog i sådanne møder i sin tid som afdelingschef, har han forklaret, at det ikke var atypisk, at der var tilfælde, hvor en minister fra et af de andre ministerier var kommet med et politisk udspil, som blev drøftet på et møde med Justitsministeriet på ministerniveau. Det er dog svært at sige, om der var en situation, der nøjagtig svarer til situationen i denne sag, hvor der forelå et notat, der skulle sendes til Folketingets Ombudsmand. Adspurg, om mødet vedrørte en uenighed mellem ministerierne i forhold til sagen om indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevende, har han forklaret, at han ikke erindrer mødet, men at han ville have husket mødet, hvis der havde været et egentligt stridspunkt, som skulle afklares på mødet. Det var ikke atypisk, at der blev indkaldt til møder – herunder med de pågældende ministre – hvor der ikke blev sagt særlig meget. Sådanne møder udsprang af, at en minister havde været utilfreds med, hvor sagen skulle lande, og det ville vedkommende minister have mulighed for at tale med justitsministeren om. Når man først sad til mødet, var der bare en konstatering af, at det var sådan, det forholdt sig, og så blev der ikke sagt meget mere.

Barbara Bertelsen har herom forklaret¹⁸³, at hun ingen erindring har om at være involveret i dialogen mellem henholdsvis Jens Teilberg Søndergaard og Caroline Østergaard Nielsen fra Justitsministeriet og Lykke Sørensen og Jesper Gori fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om udarbejdelsen af notatet om retningslinjer for adskillelse. Hun erindrer heller ikke at have været involveret i udarbejdelsen af et talepapir til statsministeren i december 2016. Hun husker mødet den 8. december 2016 med emnet "Møde hos integrationsministeren om barnebrudsnotat med BBB + JTS + CON". Søren Pape Poulsen kendte på dette tidspunkt alene sagen fra debatten i Folketinget og pressen. Det var et meget kort møde i udlændinge- og integrationsministerens mødesal, og det var grundlæggende et møde, hvor man kiggede på hinanden og sagde: "Det er så sådan, det er", hvorefter man kunne sende notatet om retningslinjer til ombudsmanden. De må have forelagt notatet for Søren Pape Poulsen forud for mødet, idet Justitsministeriet med notatet havde lagt "hovedet på

183 Afhøringssekstrakten, side 671.

blokken” i forhold til ombudsmanden, herunder vedrørende udlægningen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Hun erindrer ikke, om Søren Pape Poulsen og hun havde drøftet notatet mundtligt. Det var kort efter, at Søren Pape Poulsen var tiltrådt som justitsminister, og hun havde formentlig blot orienteret ham om, at Lovafdelingen sammen med kollegerne i Udlændinge- og Integrationsministeriet havde udarbejdet det pågældende notat, der fastslog juraen, og at notatet nu skulle sendes til ombudsmanden. Hun erindrer ikke baggrunden for indkaldelsen til mødet den 8. december 2016, eller hvem der tog initiativ til mødet.

Jonas From Soelberg har herom forklaret¹⁸⁴, at Inger Støjberg var frustreret over, hvor grænserne tilsyneladende gik, og det ville hun gerne tage op på et møde med den ansvarlige på hendes niveau. Hun ville desuden ansvarliggøre Justitsministeriet for politikken i sagen. Der blev derfor planlagt og afholdt et møde mellem hende og Søren Pape Poulsen. Der blev ikke ændret noget på baggrund af mødet; det var sådan, det var. Han deltog selv i mødet. Det var et møde, der blev presset ind tidligt om morgenen, og han husker det ikke som et langt møde. Han husker ikke, hvem der i øvrigt deltog i mødet ud over Barbara Bertelsen. Barbara Bertelsen prøvede at appellere til Inger Støjberg om, hvordan man også kunne lægge den politiske linje i forhold til, at juraen var, som den var. Han husker ikke, hvordan Barbara Bertelsen nærmere beskrev denne anden politiske linje. Han erindrer ikke, om Uffe Toudal Pedersen deltog i mødet, men det har han givetvis gjort. Adspurg, om der i perioden fra februar 2016 til december 2016 var løbende drøftelser om eller en afklaret holdning til, hvordan ordningen skulle være – om den skulle administreres med undtagelser – har han forklaret, at der ikke var tale om en undtagelsesfri ordning på dette tidspunkt, men derimod om det skred, der havde været italesat tidligere. Man havde først opfattelsen af meget vide rammer, og da retningslinjerne kom i december måned, var rammerne ikke så vide alligevel. Det var dét skred, der var en generel utilfredshed med. Forholdene omkring kongebrevet og det hypotetiske var noget, han først er blevet opmærksom på for nylig. Som han erindrer drøftelserne dengang, angik de retten til familieliv og privatliv samt proportionaliteten i indgrebene. I begyndelsen angik drøftelserne alene små børn, men senere kom aldersforskellen ind som noget, der også kunne have betydning i forhold til vurderingen.

184 Afhøringsekstrakten, side 710.

Inger Støjberg har herom forklaret¹⁸⁵, at temaet for mødet var "det her". Det var nu en fælles sag for de to ministerier. Når notatet kom ud, kunne der komme spørgsmål rettet til både hende og Søren Pape Poulsen, og det var derfor vigtigt, at der var en fælles linje. Desuden var Justitsministeriet blevet en meget stor del af det, og mødet havde derfor karakter af, at de skulle "vende ord" om emnet, så der var en fælles linje, og han måtte tage en del af de pressehenvendelser, der eventuelt måtte komme. Foreholdt, at Jonas From Soelberg har forklaret, at omfanget af undtagelser også var et tema på mødet, har hun forklaret, at det har det givetvis været. Hvis man ser på forløbet helt tilbage fra minibussen, kom der efterfølgende en kattelerm, og denne blev efterfølgende større og større, og hun syntes, at den var blevet noget stor. Hun kan ikke sætte mål på, om den var blevet større end i sommeren, da sagerne blev genoptaget. Det var ikke usædvanligt, at de som ministre stak hovederne sammen på denne måde.

Af en mail af 7. december 2016, som Jonas From Soelberg sendte til Uffe Toudal Pedersen, fremgår det bl.a.:

"Mark og jeg foreslår følgende talelinje:

- Vi mener, at det i udgangspunktet er forkert, hvis unge piger under 18 år bliver indkvarteret sammen med voksne mænd.
- Vi må dog konstatere, at vores internationale forpligtelser og dermed retstilstanden er således, at vi i visse tilfælde er nødsaget til at indkvartere mindreårige sammen med en ældre ægtefælle.
- Det er beklageligt, at de internationale konventioner i visse sager dermed pålægger os en praksis, som vi er fundamentalt uenige i.
- Det er dybt utilfredsstillende, og vi vil nu overveje, hvordan vi kommer videre herfra."

Inger Støjberg sendte sålydende mail den 8. december 2016 kl. 23.21 til Mark Thorsen og Uffe Toudal Pedersen som svar på udkast til talelinje i sagen:

"1). Alle bliver da - kortere eller længere tid - skilt, når de ankommer ?

185 Afhøringsekstrakten, side 758.

2). Jeg synes, at vi, udover eksemplet med de 17/18 årlige, skal give et klart eksempel på hvor parrene skal adskilles.

Lad os tale om det i morgen”

Den 9. december 2016 kl. 10.51 skrev ministersekretær Louise Nielsen således til Inger Støjberg og Uffe Toudal Pedersen vedrørende talelinjen:

”Her ser I kontorets tilføjelser og bemærkninger til JM’s kommentarer.

Der er nu indsat et eksempel, hvor et par med sikkerhed vil kunne adskilles (pige på 16 og mand over 30).

Bemærk, at det er vurderingen, at man ikke kan skrive, at parrene altid vil kunne adskilles i den indledende fase. Derfor står der nu, at parrene ”som den absolutte hovedregel vil blive adskilt i forbindelse med den indledende indkvartering”. Jeg tror ikke, at det kan gøres skarpere.

Er I begge ok med vedhæftede? For så sender jeg til JM, så snart I har givet grønt lys.”

Inger Støjberg besvarede mailen kl. 10.59 således:

”Det er efter min mening bedre at undlade at skrive noget om adskillelsen ved ankomst, end at dette står. Det her kan jeg i hvertfald ikke sige ja til”

Kl. 11.06 skrev Uffe Toudal Pedersen i anledning af Inger Støjbergs mail følgende:

”Det er Ingers beslutning så ud med det. Jeg synes selv at formuleringen ikke er så dårlig endda. Men lad det ligge”

Mark Thorsen har herom forklaret¹⁸⁶, at han husker drøftelsen og tilblivelsen af notatet. Notatet havde været drøftet nogle gange med blandt andre Jesper

186 Afhøringsekstrakten, side 394.

Gori. Han vil også tro, at han har set talelinjerne, men han har ikke nogen klar erindring herom. Udkastet til talelinje af 7. december 2016 viser, at der var bemærkninger om, hvorvidt der skulle ske adskillelse ved den indledende indkvartering. Ministerens ønske var, at man ud fra et forsigtighedsprincip lagde op til, at man adskilte allerede ved ankomsten, hvis der eksempelvis kom et par til Sandholmløjren, hvor pigen var 15 år og manden 25 år. Dette var hendes politiske holdning. Det blev drøftet, om man kunne have den praksis. Som han husker konklusionen, var svaret, at man ikke kunne gøre dette. Af mailkorrespondancen ser det ud til, at ministeren gav udtryk for, at hun så hellere ville undlade at sige noget om det end fortælle, hvad praksis var, men han husker det ikke nærmere. Han kan have besvaret Inger Støjbergs mail af 8. december 2016 kl. 23.21, men han husker ikke, hvad han i givet fald svarede. Han er i tvivl om, hvad det rigtige svar ville være. Han tror, at han også selv var af den opfattelse, at man foretog en indledende adskillelse. Notatet angik den fremadrettede praksis. Hvis man spurgte, hvordan situationen ville have været, hvis der havde været tale om sager behandlet i perioden fra den 10. februar 2016 til december 2016, vil han tro, at der var sket adskillelse i sagerne, men det er en teknisk diskussion, som han er lidt nervøs for at svare præcist på.

Ministeriets endelige notat af 12. december 2016 lyder således:

”Notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Generelt om indkvarteringsordningen
 - 2.1 Tidspunktet for vurderingen i henhold til Danmarks internationale forpligtelser
 - 2.2 Indkvarteringsordningen i hovedtræk
3. Rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre
 - 3.1 Retsgrundlag
 - 3.1.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8
 - 3.1.1.1 Den beskyttede personkreds

- 3.1.1.2 De beskyttede rettigheder
- 3.1.2 FN's Konvention om barnets rettigheder
- 3.1.3 Anden (national) regulering vedr. tvangsægteskaber mv.
- 3.2 Indkvarteringsordningens udgangspunkt
- 3.3 Vedrørende afvejningen i de konkrete sager – vægtningen af udvalgte momenter
 - 3.3.1 Parternes alder
 - 3.3.2 Tvangselementet
 - 3.3.3 Graviditet
 - 3.3.4 Børn
 - 3.3.5 Helbreds- og trivselsmæssige forhold
 - 3.3.6 Danske myndigheders godkendelse/anerkendelse af ægteskabet

1. Indledning

Dette notat omhandler en række generelle fortolkningsspørgsmål vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Denne indkvartering forstås af Udlændingestyrelsen i samarbejde med indkvarteringsoperatørerne på asylcentre.

Notatet er udarbejdet i anledning af, at udlændinge- og integrationsministeren den 10. februar 2016 instruerede Udlændingestyrelsen om, at mindreårige under 18 år fremover ikke skulle indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever (herefter "indkvarteringsinstruksen").

Notatet skal ses i sammenhæng med de retningslinjer, som Udlændingestyrelsen har udstedt til indkvarteringsoperatørerne den 1. juli 2016, for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Disse retningslinjer redegør nærmere for den praktiske fremgangsmåde i forbindelse med indkvarteringen og for indkvarteringsforholdene for eventuelt adskilte ægtefæller og samlever.

2. Generelt om indkvarteringsordningen

2.1 Tidspunktet for vurderingen i henhold til Danmarks internationale forpligtelser

Det fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., at Udlændingestyrelsen træffer bestemmelse om indkvarteringen af asylansøgere.

Beslutningen om asylansøgers indkvartering på asylcentre efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Der henvises herved til de specielle bemærkninger til § 42 a, stk. 7, i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013 (bemærkningerne til § 1, nr. 15).

Hvis en asylansøger ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning af indkvarteringssted, kan Udlændingestyrelsen træffe afgørelse om påbud om flytning efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Udlændingestyrelsen kan således i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevele træffe afgørelse om påbud efter 3. pkt., hvis parret ikke efterkommer Udlændingestyrelsens indkvarteringsanvisning.

Udlændingestyrelsen kan endvidere træffe afgørelse om påbud efter 3. pkt. i de sager, hvor parterne ved første indkvartering efterkommer anvisningen om separat indkvartering, men ikke ønsker denne separate indkvartering. Det bemærkes herved, at det forudsætter et helt utvivlsomt grundlag – vurderet under behørig hensyntagen til parternes situation – at antage, at et par selv ønsker separat indkvartering, og at parterne skal gøres bekendt med muligheden for at få truffet afgørelse om spørgsmålet, herunder med inddragelse af hensynet til Danmarks internationale forpligtelser.

Et påbud efter 3. pkt. udgør en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages, jf. herom ligeledes de specielle bemærkninger til bestemmelsen (§ 1, nr. 15) i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013.

Udlændingestyrelsen skal i alle sager, hvor der træffes afgørelse om et sådant påbud efter 3. pkt., vurdere, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for, at der meddeles påbud om separat indkvartering. Det er denne vurdering efter 3. pkt. af, hvornår Udlændingestyrelsen kan træffe afgørelse om adskilt indkvartering af et par mod parternes ønske, som notatet omhandler.

Som udgangspunkt vil par, hvor den ene er mindreårig, blive indkvarteret separat, i perioden indtil denne afgørelse efter 3. pkt. træffes. Det beror på hensynet til at sikre, at den mindreårige ikke udsættes for tvang under den indledningsvise indkvartering i asylsystemet, hvor Udlændingestyrelsen endnu ikke har haft mulighed for at vurdere, om samlivet er frivilligt.

Udlændingestyrelsen skal dog allerede ved den første indkvartering vurdere, om der foreligger helt særlige omstændigheder, der tilsiger, at parret allerede ved ankomsten skal indkvarteres sammen. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parret har børn og den mindreårige på grund af f.eks. et handicap er klart afhængig af den myndige partners pasning og pleje og bistand til at drage omsorg for parrets børn. Et andet eksempel kan være tilfælde, hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og relevante fagpersoner vurderer, at den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene er aldeles afhængig af, at begge forældre bor sammen med børnene, også under den indledningsvise indkvartering.

Endvidere skal Udlændingestyrelsen træffe en afgørelse efter 3. pkt. hurtigst muligt under hensyntagen til intensiteten af indgrebet og til, at asylansøgere udgør en særligt sårbar gruppe.

2.2 Indkvarteringsordningen i hovedtræk

Efter indkvarteringsinstruksen kan der ikke ske fælles indkvartering af ægtefæller og samleve på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 15 år. Det bemærkes herved, at den seksuelle lavalder i Danmark er 15 år.

Indkvarteringsinstruksen indebærer endvidere, at udgangspunktet for indkvarteringsordningen er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samleve på asylcentre, hvis den ene eller

begge parter er under 18 år (jf. dog pkt. 2.2 i Udlændingestyrelsens retningslinjer vedrørende indkvartering på samme modtagecenter for uledsagede mindreårige i tilfælde, hvor begge ægtefæller/samlevende er mindreårige).

Udlændingestyrelsen skal dog i hver enkelt sag om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevende, hvor ingen af parterne er under 15 år, foretage en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er sagligt og proportionalt – bl.a. ud fra hensynet til den mindreårige ægtefælle/samlever og eventuelle børn, jf. pkt. 3.3.4 – at meddele påbud om separat indkvartering. Endvidere må et sådant påbud alene opretholdes, så længe det er foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser.

Finder Udlændingestyrelsen efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med FN's konvention om barnets rettigheder eller Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 at indkvartere parterne hver for sig – eller at opretholde en sådan indkvartering – skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

Under pkt. 3 redegøres generelt for fortolkningen af rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i relation til sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Under pkt. 3.1 redegøres generelt for det relevante retsgrundlag, og under pkt. 3.2-3.3 redegøres for fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i den nævnte sagstype.

3. Rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre

3.1 Retsgrundlag

Det er navnlig FN's konvention om barnets rettigheder (FN's børnekonvention) og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, som er relevante for vurderingen af, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for i en konkret sag at indkvartere en mindreårig ægtefælle eller samlever adskilt fra sin ægtefælle eller

samlever på et asylcenter. I pkt. 3.1.1 og 3.1.2 er redegjort overordnet for udvalgte retlige spørgsmål forbundet hermed.

Der er en række yderligere internationale instrumenter, der også er relevante for de spørgsmål, som indkvarteringsordningen rejser. Bl.a. kan det nævnes, at princippet om, at ægteskaber skal indgås frivilligt, er anerkendt i en række internationale konventioner, jf. f.eks. artikel 1 i FN's konvention om samtykke til ægteskab, mindstealder for ægteskab og registrering af ægteskaber, artikel 16 i verdenserklæringen om menneskerettigheder, artikel 23, stk. 3, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 10, stk. 1, i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og artikel 16, stk. 1, i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. Endvidere kan det nævnes, at en række internationale retsakter anbefaler, at ægteskabsalderen fastsættes til 18 år, jf. f.eks. Europarådets resolution 1468 (2005).

Disse øvrige retsakter vurderes ikke at give en bredere beskyttelse af barnets tarv og af familielivet end den, som følger af FN's børnekonvention og af EMRK artikel 8 som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og behandles ikke nærmere i dette notat.

3.1.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. sit privatliv og familieliv. Det følger endvidere af artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder eller friheder.

Kravet om, at et indgreb skal være nødvendigt i et demokratisk samfund indebærer, at indgrebet skal modsvare et presserende socialt behov, og at indgrebet er proportionalt – dvs. rimeligt og egnet – i forhold til det forfulgte anerkendelsesværdige formål.

Det betyder bl.a., at der i hver enkelt sag, hvor der gøres indgreb i retten til respekt for familielivet (eller privatlivet), skal foretages en konkret vurdering af, om det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er proportionalt at foretage dette indgreb.

Medlemsstaterne har efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis en vis skønsmargin i relation til EMRK artikel 8, når de skal foretage en afvejning af modstående hensyn. Skønsmarginen fastlægges konkret fra sag til sag og beror bl.a. på indgrebets baggrund, karakter og intensitet. Der henvises herom til Kjølbros, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 3. udgave, s. 600.

3.1.1.1 Den beskyttede personkreds

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende familiebegrebet i artikel 8's forstand er omfangsrig og domstolens fortolkning af familiebegrebet dynamisk.

Udgangspunktet for afgrænsningen af familiebegrebet i artikel 8 er den i den europæiske tradition almindelige kernefamilie (som defineret i moderne familiepraksis), dvs. bl.a. ægtefæller og faste samlevende og deres mindreårige fællesbørn, børn af tidligere eller senere ægteskaber/samlivsforhold, børn født uden for ægteskab og adoptivbørn, jf. herom også *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. udgave, s. 706.

For *ugifte samlevende* skal der efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis foretages en konkret vurdering af, om parrets forhold udgør et familieliv i EMRK artikel 8's forstand. Ved denne vurdering skal der blandt andet lægges vægt på, om parret er samlevende, varigheden af forholdet, og om parret har fået børn eller på anden måde udtrykt en forpligtelse over for hinanden, jf. f.eks. *Van der Heijden mod Nederlandene*, dom af 3. april 2012. Det er som udgangspunkt en betingelse, at parret er samlevende, men der er eksempler på, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fraveget denne betingelse i sager, hvor et par gennem en længere årrække har haft et fast forhold uden at være samlevende og i denne periode fået børn sammen.

I forhold til ægteskaber indgået af mindreårige bemærkes, at det ikke efter ordlyden af EMRK artikel 8 er en betingelse for anerkendelse af parternes familieliv, at parterne var myndige ved ægteskabets indgåelse. På den anden side fremgår det af præmis 44 i *Z. H. og R. H. mod Schweiz* (appl. No. 60119/12), dom af 8. december 2015, at EMRK artikel 8 ikke kan fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtede til at anerkende ægteskaber, der er indgået af en 14-årig.

Endvidere bemærkes, at der ikke foreligger et beskyttelsesværdigt familieliv, hvis der er tale om et tvangsægteskab eller tvangssamliv.

3.1.1.2 De beskyttede rettigheder

Ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol omfatter retten til et familieliv retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udvise et familiemedlem, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv, f.eks. ved at staten giver et familiemedlem opholdstilladelse. Medlemsstaterne har dog en relativt bred skønsmargin i denne henseende.

Statens forpligtelser i relation til familieliv er primært negative. Konventionsbeskyttelsen beskytter således først og fremmest mod adskillelse af familier, der allerede eksisterer som enhed og faktisk udøver familieliv, jf. herom *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. udgave, s. 740. Grænsen mellem statens positive og negative forpligtelser er dog ikke skarp, og klassificeringen er ikke nødvendigvis afgørende, jf. s. 741.

Retten til respekt for familielivet forbyder som udgangspunkt fysisk adskillelse af familiemedlemmer imod deres vilje. Dette gælder også under indkvarteringen i asylsystemet.

3.1.2 FN's Konvention om barnets rettigheder

I præamblen til FN's konvention om barnets rettigheder (FN's børnekonvention) anføres det, at familien – som den grundlæggende enhed i samfundet og naturlige ramme for alle sine medlemmers og særligt børns vækst og trivsel – bør gives den nødvendige beskyttelse og hjælp,

og at barnet med henblik på fuld og harmonisk udvikling af sin personlighed bør vokse op i et familiemiljø.

Efter artikel 1 i FN's børnekonvention forstås ved et barn ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet.

Det grundlæggende hensyn til barnets tarv fastslås i artikel 3, stk. 1, i FN's børnekonvention, hvorefter barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal komme i første række.

Efter artikel 9, stk. 1, i FN's børnekonvention, skal deltagerstaterne sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen når kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, i overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv.

Efter artikel 9, stk. 3, i FN's børnekonvention, skal deltagerstaterne respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets tarv.

Efter artikel 12, stk. 1, i FN's børnekonvention har et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet. Barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

Efter artikel 18, stk. 1, i FN's børnekonvention, skal deltagerstaterne bestræbe sig på at sikre anerkendelse af princippet om, at begge forældre har fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling.

Efter artikel 19 i FN's børnekonvention skal deltagerstaterne træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for

fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuel misbrug, medens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.

Der er i tilknytning til FN's børnekonvention etableret en Børnekomité, som bl.a. har udarbejdet flere såkaldte generelle bemærkninger ("general comments") vedrørende fortolkningen og anvendelsen af konventionens artikler.

Der er således udarbejdet bl.a. generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 om hensynet til barnets tarv efter FN's børnekonventions artikel 3, stk. 1.

Det fremgår af de generelle bemærkninger nr. 6 af 1. september 2005 (behandlingen af uledsagede mindreårige og adskilte børn uden for deres oprindelsesland), at der ved "et barn som beskrevet i artikel 1 i konventionen" skal forstås "ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet". Endvidere fremgår det, at dette betyder, at regulering vedrørende børn inden for statens territorium ikke kan definere et barn på en måde, som afviger fra de normer, der afgør myndighedsalderen i det pågældende land, jf. bemærkningernes pkt. 9.

Det fremgår af de generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 (barnets tarv), at bestemmelsen i FN's børnekonventions artikel 3, stk. 1, om, at der i alle spørgsmål vedrørende børn først og fremmest skal tages hensyn til barnets tarv, betyder bl.a., at barnets tarv skal indgå med særlig prioriteret vægt og ikke blot være ét blandt mange hensyn, der indgår i myndighedernes overvejelser. Herudover anføres det, at bestemmelsen efter komitéens opfattelse indebærer, at det af en afgørelse udtrykkeligt skal fremgå, hvorledes hensynet til barnets tarv er blevet vægtet over for modsatrettede hensyn, jf. nærmere herom bemærkningernes punkt 6 og 97. Endvidere fremgår det, at staterne i sager om adskillelse af børn fra deres forældre – hvis det er muligt – skal sikre, at barnets og familiens situation har været vurderet af fagpersoner, og at barnets tarv ikke kan varetages ved andre løsninger. Det fremgår også, at staterne i de sager, hvor der sker adskillelse af forældre og børn, skal sikre, at barnet bevarer forholdet til sine forældre og familie.

Det fremgår endvidere af de generelle bemærkninger nr. 4 fra 1. juli 2003 (Børn og unges sundhed og udvikling i relation til FN's børnekonvention), at det anbefales, at ægteskabsalderen generelt er 18 år. Det bemærkes herved også, at FN har opstillet et udviklingsmål, hvorefter tvangs- og børneægteskaber skal være afskaffet i 2030.

De generelle bemærkninger fra Børnekomitéen afspejler komitéens opfattelse af retstilstanden på området og er ikke retligt bindende for deltagerstaterne.

3.1.3 Anden (national) regulering vedr. tvangsægteskaber mv.

Rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser skal, inden for den skønsmargin, som er overladt medlemsstaterne, fastlægges ved inddragelse af såvel nationale som internationale retskilder.

Dansk ret indeholder regler vedrørende bl.a. seksuel lavalder, alderskrav ved indgåelse af ægteskab mv. De standarder og vurderingstemaer, som fremgår af disse regler, er relevante ved vurderingen af, om der inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser kan ske separat indkvartering af et par, hvor den ene eller begge parter er mindreårig.

Af relevante regler kan bl.a. nævnes straffelovens § 222 (den seksuelle lavalder) og straffelovens § 260 (ulovlig tvang, herunder tvangsægteskaber). Der kan endvidere nævnes praksis om indgåelse af ægteskab, herunder om dispensation fra alderskravet, og praksis om anerkendelse af ægteskab, jf. herom bl.a. ægteskabslovens § 1 a og § 11 a og vejledning nr. 9246 af 18. marts 2016 om behandling af ægteskabssager. Endvidere kan det nævnes, at det fremgår af udlændingelovens § 9, stk. 8, 1. pkt., at der ikke, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, afgørende taler derfor, kan meddeles ægtefællesammenføring efter § 9, såfremt det må anses for tvivlsomt, om ægteskabet er indgået eller samlivsforholdet er etableret efter begge parters eget ønske. Af § 9, stk. 8, 2. pkt. fremgår endvidere en formodningsregel vedrørende ægteskaber indgået af nært beslægtede.

Reglernes betydning for fastlæggelsen af indkvarteringsinstruksens rækkevidde omtales under pkt. 3.3, som vedrører de generelle rammer for indkvarteringsordningen.

3.2 Indkvarteringsordningens udgangspunkt

1. Udgangspunktet efter EMRK artikel 8 er, at der ikke må gøres indgreb i udøvelsen af familielivet. Der kan dog gøres indgreb i familielivet, såfremt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund bl.a. for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder eller friheder.

EMRK artikel 8 finder som nævnt alene anvendelse, hvis der foreligger et beskyttelsesværdigt familieliv i artikel 8's forstand (mens FN's børnekonvention kan være relevant også uden for disse tilfælde, jf. f.eks. pkt. 3.3.4).

Der skal således i alle tilfælde foretages en vurdering af, om et sådant beskyttelsesværdigt familieliv foreligger, jf. herom pkt. 3.1.1.1 ovenfor. Som eksempel på tilfælde, hvor der ikke nødvendigvis foreligger et sådant beskyttelsesværdigt familieliv, kan nævnes den situation, at et par alene har kendt hinanden kort tid forud for ankomsten til Danmark. Endvidere anses et ægteskab som nævnt normalt ikke for omfattet af retten til respekt for familielivet, hvis ægteskabet er indgået under tvang.

I de tilfælde, hvor parternes forhold udgør et familieliv i EMRK artikel 8's forstand, vil et pålæg om separat indkvartering i asylsystemet have en sådan intensitet, at det udgør et indgreb i familielivet. Det er denne situation, som det følgende omhandler. Der skal i disse tilfælde foretages en konkret vurdering af, om det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er sagligt og proportionalt at meddele pålæg om separat indkvartering, eller om parterne skal indkvarteres sammen.

Som nævnt under pkt. 3.1.1 har medlemsstaterne efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis en vis skønsmargin i relation til EMRK artikel 8, når de skal foretage en afvejning af modstående hensyn.

Det er ministeriets vurdering, at der ved fastlæggelsen af medlemsstaternes skønsmargin i den situation, som notatet omhandler, *på den ene side* skal lægges vægt på, at adskillelse af en familie er et alvorligt indgreb, men *på den anden side* skal lægges vægt på, at den separate

indkvarteringsordning varetager navnlig hensynet til barnets tarv (beskyttelsen af den mindreårige), samt at den separate indkvartering er af mere begrænset varighed og ledsaget af bl.a. adgang til regelmæssigt besøg mv.

Det forudsættes, *at* der i hver enkelt sag træffes afgørelse på baggrund af en konkret vurdering, som er foretaget på et tilstrækkeligt oplyst grundlag og under afvejning af de relevante hensyn, *at* adskillelsen er af begrænset varighed, *at* myndighederne gennemfører indkvarteringsafgørelsen under behørig hensyntagen til familielivets fortsatte eksistens, herunder ved myndighedernes understøttelse af regelmæssige besøg og efter omstændighederne regelmæssige revurderinger af indkvarteringsafgørelsen mv., samt *at* myndighederne understøtter hensynene bag adskillelsen ved relevante tiltag rettet mod de mindreårige.

2. Det er relevant og sagligt at varetage hensynet til barnets tarv mv. ved separat indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende, og det indgreb i familielivet, som en separat indkvartering medfører, må i almindelighed anses for at være proportionalt til varetagelsen heraf.

I relation til *saglighedsaspektet* bemærkes, at det primære formål med en separat indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevende er at sikre, at indkvarteringen i asylsystemet ikke bidrager til at fastholde en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv, samt – ud fra hensynet til, at samtykke til ægteskab o.lign. meddeles af personer, som er tilstrækkeligt modne og forstår betydningen af dispositionen – at give den mindreårig en betænkningsperiode, hvor den mindreårig har rammerne for at overveje, om ægteskabet eller samlivet er frivilligt og udtryk for den mindreåriges egne ønsker. Det bagvedliggende hensyn er hensynet til *barnets tarv*.

Herved bemærkes, at lignende betragtninger om modenhed ligger til grund for de danske regler om, at der som udgangspunkt gælder et alderskrav på 18 år for at indgå ægteskab i Danmark, og for myndighedsalderen i Danmark.

Den separate indkvartering varetager endvidere hensynet til at forhindre overtrædelser af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder

i Danmark, herunder navnlig reglerne om den seksuelle lavalder og om ulovlig samlivstvang. Dette hensyn er overlappende med hensynet til barnets tarv.

Hensynene til at beskytte den mindreåriges rettigheder og til at forebygge forbrydelser er saglige hensyn i henhold til artikel 8, stk. 2, i EMRK, jf. pkt. 3.1.1 ovenfor.

I relation til *proportionalitetsaspektet* bemærkes indledningsvist, at indkvarteringsordningen er ledsaget af tiltag, som er med til at understøtte formålet med adskillelsen og dermed at sikre, at indgrebet er egnet til at opnå det tilsigtede formål.

Efter den nuværende ordning skal nyankomne asylansøgere over 18 år således bl.a. deltage i et asylansøgerkursus på modtagecentret, som skal give et helt indledende kendskab til bl.a. danske kultur- og samfundsforhold. Der gives herunder særskilt undervisning i seksualmoral, ligestilling og kvinders og minoriteters rettigheder. Nyankomne asylansøgere på 17 år får endvidere tilbud herom.

Endvidere vejleder Udlændingestyrelsen i forbindelse med partshøring i konkrete sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark, om, hvad et tvangsægteskab er, og om at tvangsægteskaber er ulovlige i Danmark. Udlændingestyrelsen vejleder endvidere om, at der findes tilbud om rådgivning, konfliktmægling, psykologhjælp, mulighed for at ringe til en hotline mv. for unge mænd og kvinder, der oplever at blive udsat for tvangsægteskab, social kontrol, trusler, vold mv., hvis de sætter sig imod familiens ønsker om, hvordan de skal leve deres liv.

Udlændingestyrelsen opfordrer desuden parterne til at kontakte styrelsen eller personalet på indkvarteringsstedet, hvis der er tale om tilbud, som de ønsker at gøre brug af.

Udlændingestyrelsen vil endvidere i sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark, gøre operatørerne særskilt opmærksomme på sagerne og bede operatørerne om at tage stilling til,

om der er grundlag for at give de pågældende ekstra tilbud i form af f.eks. psykologsamtaler og samtaler med en socialrådgiver med henblik på at styrke den mindreåriges forståelse af sin situation.

I relation til proportionalitetsaspektet bemærkes det endvidere, at parterne – i de tilfælde, hvor de meddeles påbud om separat indkvartering – som udgangspunkt skal indkvarteres på asylcentre relativt tæt på hinanden og have adgang til regelmæssige besøg (med myndighedernes økonomiske bistand) og anden kontakt. Der henvises herved til Udlændingestyrelsens retningslinjer pkt. 2.1.1-2.1.2.

Yderligere bemærkes det, at en separat indkvartering alene må oprettholdes, så længe den er forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

Det bemærkes i den forbindelse også, at varigheden af adskillelsen indgår som et selvstændigt moment i vurderingen af, om en separat indkvartering (fortsat) er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, idet intensiteten af indgrebet forøges, og vægten af hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode alt andet lige formindskes, når varigheden af adskillelsen bliver længere. Afhængigt af en sags konkrete omstændigheder – herunder varigheden af adskillelsen – kan hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode således ophøre med at være et sagligt hensyn (eller indgrebet kan blive uproportionalt til varetagelsen af hensynet).

Hvis den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil Udlændingestyrelsen derfor også have pligt til løbende at re-vurdere afgørelsen om den separate indkvartering. Det samme gælder, hvis konkrete grunde i øvrigt tilsiger, at afgørelsen revurderes løbende (se f.eks. pkt. 3.3.3).

Parrene vil desuden have mulighed for at søge om genoptagelse af deres indkvarteringssag på et hvilket som helst tidspunkt, og myndighederne vil, såfremt betingelserne for genoptagelse er opfyldt, i disse tilfælde således også skulle foretage en fornyet vurdering under inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Det er på den baggrund *udgangspunktet* for indkvarteringsordningen, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.

3. Uanset det generelle udgangspunkt for indkvarteringsordningen er vurderingen af, om der i de enkelte sager kan ske separat indkvartering, som anført altid en konkret og individuel vurdering.

Der skal således i hver enkelt sag om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevere foretages en konkret vurdering af, om det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er sagligt og proportionalt – bl.a. ud fra hensynet til barnets tarv – at meddele påbud om separat indkvartering. Den konkrete vurdering skal foretages på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, hvor bl.a. kan indgå, hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, jf. nærmere herom pkt. 3.3.

Finder Udlændingestyrelsen efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med EMRK artikel 8 eller FN's børnekonvention at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

Under pkt. 3.3 er redegjort nærmere for de retlige rammer for denne vurdering.

3.3 Vedrørende afvejningen i de konkrete sager – vægtningen af udvalgte momenter

Når Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, hvorvidt en mindreårig asylansøger efter Danmarks internationale forpligtelser skal indkvarteres sammen med sin ægtefælle eller samlever, skal Udlændingestyrelsen som nævnt foretage en konkret vurdering af sagen, herunder med inddragelse af bl.a. FN's børnekonvention og EMRK artikel 8.

Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for separat indkvartering af et par, hvis separat indkvartering i det konkrete tilfælde ikke er saglig eller ikke er proportional med formålet med adskillelsen, herunder navnlig hensynet til at beskytte den mindreårige mod tvang.

Der skal således i alle tilfælde foretages en vurdering af, om adskillelsen af parterne konkret er saglig og står i rimeligt forhold til formålet med adskillelsen.

Det skal bl.a. indgå i vurderingen, hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde sygdom.

Nedenfor redegøres nærmere for betydningen af udvalgte momenter i vurderingen. Opregningen af momenter er ikke udtømmende.

Det bemærkes, at der en række steder er henvist til, at udtalelser fra relevante fagpersoner kan indgå ved vurderingen af de nævnte momenter i konkrete sager. Sådanne udtalelsers juridiske relevans må naturligvis – som i andre sagstyper – fastlægges konkret af Udlændingestyrelsen. Ved vurderingen af en udtalelses relevans og vægt kan bl.a. indgå, hvilket tema udtalelsen vedrører, og hvilken karakter oplysningerne i udtalelsen har. Endvidere må udtalelsen naturligvis vurderes i lyset af sagens øvrige oplysninger. Når der i de følgende afsnit henvises til betydningen af fagpersoners udtalelser, skal dette altså forstås i lyset heraf.

3.3.1 Parternes alder

Det primære formål med indkvarteringsinstruksen er varetagelsen af hensynet til den mindreåriges tarv, herunder navnlig at undgå fastholdelse af en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv.

Parternes alder – og aldersforskellen imellem parterne – kan være et væsentligt moment i vurderingen af, om der foreligger et tvangselement, jf. også nedenfor.

Disse faktorer er også relevante i forhold til hensynet til opretholdelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark, og for hensynet til, at ægteskab mv. indgås af personer, som er tilstrækkeligt modne til at forstå betydningen af dispositionen, og som også ligger til grund for ordningen.

Parternes alder og indbyrdes aldersforskel skal derfor tillægges væsentlig betydning ved afgørelsen om indkvartering.

Der kan ikke gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering i tilfælde, hvor den ene ægtefælle/samlever er under 15 år og altså under den seksuelle lavalder. Der henvises herved til straffelovens § 222 om den seksuelle lavalder og til pkt. 2.2 ovenfor.

Hvis den yngste af parterne er over 15 år, skal der i visse tilfælde gøres undtagelse. Det har i den forbindelse betydning, hvor tæt på myndighedsalderen den yngste part er, og hvor stor aldersforskellen på parterne er.

Der er tale om en samlet vurdering, hvor indgår bl.a. relevant fagpersonales observationer vedrørende den mindreåriges individuelle modenhed og udvikling.

Som eksempel på et tilfælde, hvor der normalt skal gøres undtagelse til hovedreglen om separat indkvartering, kan nævnes den situation, hvor der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering, parterne har børn sammen, og det må antages, at samlivet er frivilligt, jf. pkt. 3.3.2.

Som et andet eksempel på et tilfælde, hvor alderen og aldersforskellen mellem parterne har væsentlig betydning, og hvor der derfor normalt skal gøres undtagelse til hovedreglen om separat indkvartering, kan nævnes den situation, hvor den ene af parterne er 17 år og dermed tæt på myndighedsalderen, og den anden er under 20 år. Derimod vil en situation, hvor den ene part er 16 år og den anden part er over 30 år i almindelighed medføre, at der på grund af aldersforskellen mellem parterne skal ske en adskillelse.

Som et tredje eksempel på et tilfælde, hvor der normalt skal gøres undtagelse til hovedreglen om separat indkvartering, kan nævnes den situation, hvor der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering, det må antages, at samlivet er frivilligt, og hvor der er væsentlige helbreds- eller trivselsmæssige hensyn, der taler for fælles indkvartering, jf. pkt. 3.3.5.

3.3.2 Tvangselementet

1. Det indgår i vurderingen af, om et par skal indkvarteres sammen, om sagens oplysninger indikerer, at samlivet er etableret, henholdsvis ægteskabet indgået, under tvang eller utilbørligt pres.

Tvang og pres kan forekomme i forskellige grader og former, og dette notat tilsigter ikke udtømmende at beskrive alle relevante tilfælde.

Udgangspunktet for vurderingen af, om der foreligger et tvangselement, er i relation til indkvarteringsafgørelsen, om ægteskabet er indgået *efter begge parters ønske*. I dette notat betegnes synonymt hermed, om ægteskabet er indgået *frivilligt*.

Denne definition tager udgangspunkt i det tidspunkt, hvor ægteskabet blev indgået eller samlivet etableret. Det bemærkes herved, at der kan være særlige grunde, der fører til, at det ikke er afgørende, at et ægteskab ikke er indgået (eller et samliv etableret) efter begge parters ønske. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der er forløbet flere år siden indgåelsen af ægteskabet, de pågældende har levet sammen i den mellemliggende periode, og det findes ubetænkeligt at lægge til grund, at begge parter ønsker at fortsætte samlivet. Et forhold, der oprindeligt blev indgået under tvang, kan således godt have udviklet sig til et frivilligt forhold (ligesom det modsatte naturligvis kan være tilfældet).

Det bemærkes endvidere, at arrangerede ægteskaber godt kan være indgået uden tvang, og at alene ægteskaber, der indgås og består mod eget ønske, eller i øvrigt består mod eget ønske, skal anses for tvangs-ægteskaber.

2. Vurderingen af, om ægteskabet/samlivet er frivilligt, kan ikke alene støttes på parternes egne forklaringer, og der skal derfor foretages en samlet vurdering på baggrund af alle de relevante oplysninger i sagen.

Det vil bl.a. indgå i denne vurdering, hvilken alder parterne har, hvor længe parret har kendt hinanden, og hvor længe parret har levet sammen (herunder inden indgåelse af et eventuelt ægteskab), samt, i relation til ægteskaber, hvor længe ægteskabet har været planlagt, hvilken

alder parterne havde ved ægteskabets indgåelse, parternes slægtskab, og om ægteskabet er indgået med parternes familiers medvirken. Det vil ligeledes indgå i vurderingen, hvad parterne selv har oplyst om ægteskabet, og hvad relevante fagpersoner observerer og oplyser herom. Endvidere kan myndighedernes kendskab til de generelle kulturelle normer og normer for ægteskab i parternes hjemlande indgå som et blandt flere momenter i vurderingen, ligesom parternes personlige forhold, herunder arbejds- og uddannelsesmæssige forhold, kan indgå.

Hvis det på baggrund af de foreliggende oplysninger må antages, at ægteskabet/samlivet er frivilligt, skal dette indgå med betydelig vægt i den samlede afvejning. Det er dog ikke i sig selv afgørende for afgørelsen om indkvartering, at der ikke umiddelbart kan konstateres et element af tvang eller utilbørligt pres. Det skyldes, at indkvarteringsordningen også varetager hensynet til at give den mindreårige en betænkningsperiode samt til beskyttelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark. Antagelsen om, at samlivet er frivilligt, vil derfor alene sammenholdt med andre momenter, der taler for fælles indkvartering – f.eks. vedr. alder og børn, jf. nedenfor – kunne betyde, at et par skal indkvarteres sammen.

Hvis det må lægges til grund, at ægteskabet eller samlivet ikke er frivilligt, foreligger der ikke et beskyttelsesværdigt familieliv. Parret vil derfor ikke være omfattet af beskyttelsen af retten til respekt for familielivet, og det vil ikke være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret adskilt.

Ligeledes vil det ikke være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere et par adskilt (i hvert fald i en periode), hvis der er begrundet tvivl om, hvorvidt samlivet er frivilligt.

Ved en senere vurdering af, om en iværksat adskillelse kan opretholdes, skal varigheden af adskillelsen som nævnt i pkt. 3.2 indgå som et selvstændigt moment. Det skyldes bl.a., at hensynet til at give den mindreårige en betænkningsperiode aftager over tid. Varigheden af adskillelsen kan således i visse tilfælde føre til, at hensynet til at give den mindreårige en betænkningsperiode ophører med at være et sagligt hensyn, eller at indgrebet ikke længere er proportionalt til varetagelsen

af hensynet. Bl.a. den mindreåriges alder og modenhed kan indgå ved vurderingen af, hvornår dette måtte være tilfældet.

3.3.3 Graviditet

Det skal indgå i vurderingen af, om en mindreårig kan pålægges indkvartering adskilt fra sin ægtefælle eller samlever, om parret venter barn sammen; i visse tilfælde også selv om kvinden er gravid med et barn, som har et andet biologisk ophav end ægtefællen eller samleveren. Det skal i den forbindelse tillægges betydning, hvor langt henne i graviditeten kvinden er, og om der foreligger oplysninger om særlige behov for støtte fra ægtefællen eller samleveren, f.eks. som følge af traumer eller helbredsmæssige forhold.

Det er vurderingen, at det som udgangspunkt ikke vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere et par adskilt, uanset at den mindreårige er gravid, og at samlivet må antages at være frivilligt, hvis der er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering. Der skal dog gøres undtagelse, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. at parterne er traumatiserede, og hvor den fortsatte omsorg for det (endnu ufødte) barn er afhængig af, at forældrene bor sammen. Endvidere kan varigheden af den separate indkvartering – som i andre tilfælde – blive så lang, at påbuddet om separat indkvartering ikke kan opretholdes.

Omvendt er det vurderingen – forudsat at samlivet/ægteskabet må antages at være frivilligt, og at der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering – at det som udgangspunkt er i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere et par adskilt mod parrets ønske, hvis et par venter barn sammen.

I tilfælde af separat indkvartering af et par, hvor kvinden er gravid, har myndighederne pligt til af egen drift med korte intervaller at revurdere indkvarteringsafgørelsen, herunder proportionaliteten af adskillelsen.

3.3.4 Børn

Det skal indgå i vurderingen af, om en mindreårig kan indkvarteres adskilt fra sin ægtefælle eller samlever, om parterne har fælles børn.

Det skal ligeledes indgå i vurderingen, om en af parterne har et biologisk barn, og dette barn har en væsentlig tilknytning til sin forælders ægtefælle eller samlever, eller om forælderen har et væsentligt behov for sin ægtefælles eller samlevers støtte til at drage omsorg for barnet.

Det skal på samme måde indgå i vurderingen, om en eller begge forældre aktuelt er faktiske omsorgspersoner for et barn.

I disse tilfælde er der et væsentligt hensyn at tage til de pågældende børn, foruden hensynet til den mindreårige ægtefælle. Det gælder i særlig grad, hvis der er tale om mindre børn – hvilket må antages at være tilfældet – eller hvis der er oplyst om særlige omsorgsbehov, traumer mv. hos børnene. Sådanne oplysninger kan f.eks. foreligge i form af observationer/udtalelser fra relevant social- eller sundhedspersonale. Det bemærkes herved, at asylansøgende børn må anses for særligt sårbare, også selv om de er ledsaget af deres forældre.

I nogle tilfælde vil hensynet til børnene henholdsvis den mindreårige ægtefælle/samlever samstemmende tale for, at parret indkvarteres sammen med børnene, mens hensynet til den mindreårige ægtefælle/samlever i andre tilfælde isoleret set kan tale for en adskilt indkvartering af parret.

I de tilfælde, hvor hensynet til den mindreårige partner isoleret set – dvs. uafhængigt af hensynet til barnet eller børnene i forholdet – klart taler for separat indkvartering, vil parterne skulle indkvarteres separat. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det foreligger oplyst, at der er tale om et tvangsægteskab. I sådanne tilfælde betyder hensynet til parrets børns eventuelle interesse i fælles indkvartering af forældrene således ikke, at der skal ske fælles indkvartering.

I sådanne tilfælde skal der være adgang til regelmæssig kontakt mellem den forælder, som indkvarteres adskilt fra familien, og familien efter de retningslinjer, som Udlændingestyrelsen har fastsat.

I de tilfælde, hvor hensynet til såvel børnene som den mindreårige partner taler for en fælles indkvartering, vil det som det helt klare ud-

gangspunkt være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret adskilt.

Det bemærkes, at det er en forudsætning for at anse hensynet til den mindreårige for at tale for fælles indkvartering, at samlivet/ægteskabet må antages at være frivilligt. Ligeledes vil det normalt være en forudsætning for at anse hensynet til den mindreårige for at tale for fælles indkvartering, at der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der isoleret set taler imod fælles indkvartering. Der skal dog efter omstændighederne gøres undtagelse til sidstnævnte, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. at forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg for børnene er afhængig af, at forældrene bor sammen med barnet.

3.3.5 Helbreds- og trivselsmæssige forhold

Det skal indgå i vurderingen af, om en mindreårig skal indkvarteres adskilt fra sin ægtefælle eller samlever, om der er oplyst om væsentlige helbreds- eller trivselsmæssige forhold vedrørende en af parterne, der taler for en fælles indkvartering.

Sådanne oplysninger kan f.eks. foreligge i form af udtalelser fra parterne selv og udtalelser fra relevant social- eller sundhedspersonale med kendskab til parrets forhold.

Det skal tillægges væsentlig betydning i Udlændingestyrelsens vurdering, hvis det på baggrund af f.eks. udtalelser fra relevant social- og sundhedsfagligt personale må antages, at en separat indkvartering i det konkrete tilfælde kan have alvorlige konsekvenser for den mindreåriges trivsel eller helbred. Sådanne konsekvenser kan f.eks. være betinget af en parts traumer, alvorlige sygdom/handicap mv.

I sådanne særlige tilfælde kan parterne – såfremt det må antages, at der er tale om et frivilligt samliv – efter en konkret vurdering, hvor også indgår parternes alder, indkvarteres sammen.

Det er således vurderingen, at Danmarks internationale forpligtelser normalt tilsiger, at et par skal indkvarteres sammen, hvis det må antages, at samlivet er frivilligt, der ikke er tungtvejende hensyn til den

mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering, og en separat indkvartering i det konkrete tilfælde kan have alvorlige konsekvenser for den mindreåriges trivsel eller helbred.

Omvendt er det vurderingen, at parret kun i særlige tilfælde skal indkvarteres sammen, hvis der er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering. Sådanne særlige tilfælde kan f.eks. foreligge, hvis et par med børn er traumatiseret, og den fortsatte forældreevne og omsorg for børnene er afhængig af, at parret bor sammen med børnene. Endvidere må det antages, at trivselsmæssige hensyn til den mindreårige i helt særlige tilfælde kan være så tungtvejende, at et par skal indkvarteres sammen, selv om der er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der isoleret set taler imod fælles indkvartering, og parret ikke har børn (eller venter barn, jf. pkt. 3.3.4). Sådanne tilfælde vil dog forudsætte et meget sikkert grundlag i sagens konkrete omstændigheder for fravigelse af udgangspunktet.

Der henvises til pkt. 3.3.4 i relation til helbreds- og trivselsmæssige forhold vedrørende parternes børn.”

Jesper Gori har om notatet forklaret¹⁸⁷, at det blev afstemt med Justitsministeriet. Som han husker det, var det Nina Holst-Christensen, der kommenterede notatet og afstemte med Stats- og Menneskeretskontoret. Han tror, at der blev drøftet yderligere spørgsmål end de problemstillinger, der er behandlet i det endelige notat. Han har ikke hørt, om der har været overvejelser vedrørende de legalitetskrav, der følger af EMRK artikel 8. Adspurgt, om der skete en drøftelse af de processuelle forpligtelser, der følger af EMRK artikel 8, har han forklaret, at notatet indeholder et afsnit om partshøring, og dette blev drøftet med Justitsministeriet i maj 2016. Notatet var udarbejdet i hans kontor og blev sendt i udkast til Justitsministeriet.

Notatet blev ligeledes sendt til Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget med sålydende følgebrev fra Inger Støjberg:

187 Afhøringsekstrakten, side 290.

”Til udvalgets orientering oversendes hermed Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 12. december 2016 om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre. Notatet er samtidig sendt til Folketingets Ombudsmand.

Notatet er udarbejdet i anledning af min instruks af 10. februar 2016 om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre.

Som det fremgår af notatet, vil par, hvor den ene eller begge er mindreårige, som den absolutte hovedregel blive adskilt i forbindelse med den indledende indkvartering, ligesom par med en stor aldersforskel ikke normalt vil kunne indkvarteres sammen.

Det er som bekendt min klare holdning, at unge piger under 18 år ikke bør indkvarteres sammen med voksne mænd i asylsystemet.

Men som jeg tidligere har oplyst Folketinget om, skal der i et begrænset antal tilfælde under særlige omstændigheder gøres undtagelse hertil som følge af vores internationale forpligtelser. Som eksempel kan nævnes, at et par, hvor parterne er 17 og 18 år, og hvor der ikke vurderes at være tvang, efter notatet vil skulle indkvarteres sammen.

Det forhold, at der i visse situationer vil skulle gøres undtagelse, så jeg gerne var anderledes, men det ændrer ikke ved, at udlændingemyndighederne i almindelighed vil kunne sikre separat indkvartering i de fleste tilfælde. Det gælder eksempelvis, hvis der er tale om en ung pige på 16 år, der lever i et ufrivilligt ægteskab med en ældre mand over 30 år.

Jeg skal i den forbindelse understrege, at indkvarteringsordningen fortsat vil blive administreret så restriktivt som muligt for at udnytte det retlige råderum fuldt ud med henblik på at sikre adskillelse mellem parrene i videst mulige omfang.”

Der blev tillige udarbejdet et talepapir til ministeren om notatet. I en mail af 9. december 2016 kl. 12.40 sendte ministersekretær Louise Nielsen talelinjerne til Mie Vinkel Sørensen (Justitsministeriet) og oplyste i den forbindelse, at

hun fremsendte "talelinjerne med UIM's bemærkninger, som er godkendt af vores minister". De vedhæftede talelinjer var sålydende:

"Talelinje vedr. barnebrude

- Vi har nu færdiggjort arbejdet med en vejledning om indkvartering af par, hvor den ene er mindreårig, på vores asylcentre.
- Vejledningen betyder, at disse par som den absolutte hovedregel vil blive adskilt i forbindelse med den indledende indkvartering. Og par med en stor aldersforskel vil normalt ikke kunne indkvarteres sammen.
- Jeg mener, at det i udgangspunktet er forkert, hvis unge piger under 18 år bliver indkvarteret sammen med voksne mænd.
- Jeg må dog også konstatere, at vores internationale forpligtelser og dermed retstilstanden er sådan, at vi i et begrænset antal tilfælde skal indkvartere personer under 18 år sammen med sin ældre ægtefælle.
- Det gælder fx, hvor parret er hhv. 17 og 18 år, og hvor der ikke vurderes at være tvang.
- De internationale konventioner pålægger os dermed i disse sager en praksis, som jeg gerne så anderledes. Vi vil dog kunne sikre en adskillelse i langt de fleste tilfælde. Det gælder fx i sager, hvor der er en stor aldersforskel.
- Er der fx tale om en ung pige på 16 år, der lever i et ufrivilligt ægteskab med en ældre mand over 30 år, vil vi altså kunne skille parret ad.
- Der skal ikke herske tvivl om, at myndighederne i praksis vil skulle anvende det retlige råderum fuldt ud og dermed i videst mulige omfang sikre, at der sker adskillelse af parrene."

Caroline Østergaard Nielsen bad i en mail af 9. december 2016 kl. 20.44 Mie Vinkel Sørensen meddele Udlændinge- og Integrationsministeriet, at Justitsministeriet ud over en lille korrekturrettelse ikke havde bemærkninger til

udkastet, hvilket Louise Nielsen i en mail den 10. december 2016 kl. 18.32 oplyste til bl.a. Inger Støjberg og Uffe Toudahl.

8.9.11. Statsministeren orienteres om sagen

Det fremgår af en mail af 10. december 2016 kl. 15.03, at Christian Kettel Thomsen anmodede Uffe Toudal Pedersen om at ringe ham op angående "barnebrude".

Jonas From Soelberg har herom forklaret¹⁸⁸, at Uffe Toudal Pedersen og Christian Kettel Thomsen havde en tæt relation. De talte ofte sammen om forskellige ting, også om denne sag. Han husker ikke, at han i december 2016 tænkte, at Statsministeriet havde særlig fokus på denne sag, eller at sagen kunne udvikle sig. Den tanke fik han først, da de modtog ombudsmandens redegørelse, der anvendte ordet "ulovlig".

Departementschef Christian Kettel Thomsen sendte den 11. december 2016 kl. 19.46 sålydende mail med emnet "barnebrude" til statsminister Lars Løkke Rasmussen:

"Hej Lars,

Da sagen om barnebrude kom op udsendte UIBM'n en pressemeddelelse, der anlagde en meget firkantet linie i ft. adskillelse.

Ombudsmanden gik ind i sagen og bad om, at se en vejledning fra ministeriet til udlændingestyrelsen om, hvordan disse sager skulle administreres.

Ministeriet har nu sammen med Jum lavet en vejledning, som i morgen sendes til såvel Ombudsmand som retsudvalget.

Vejledningen indebærer, at der kan ske adskillelse i mange sager, men ikke alle, fx en 17 årig pige, der er gift med en 19 årig mand (som jeg forstår det).

188 Afhøringsekstrakten, side 705.

UIBM'n er noget utilfreds over, det ikke er alle tilfælde, men de to ministerier er angiveligt meget klare på det, med udgangspunkt i børnekonvention og ERMK. Og det er selve konventionerne og ikke domspraksis, som der er udgangspunktet.

Jeg har sagt, at hvis der skulle være en væsentligt kritik af konventionerne, så kunne der blive behov for drøftelse i regeringen, hvor der i den gamle regering er taget stilling til linien på konventionerne. Den omfatter domspraksis og ikke de to konventioner her.

...

Det må endvidere forventes, at ombudsmanden vil kritisere ministeriet for bl.a. pressemeddelelsen. Minister og ministerium vil tage denne kritik til efterretning.

..."

Christian Kettel Thomsen har herom forklaret¹⁸⁹, at han havde talt med Uffe Toudal Pedersen for at sikre sig, at det ikke gik galt, når ombudsmandens udtalelse kom. Udlændinge- og integrationsministeren var kendt for at have klare holdninger og for gerne at ville kommunikere dem. Henvendelsen til Uffe Toudal Pedersen skete som følge af ombudsmandens institutionelle bekymring om, hvorvidt udlændinge- og integrationsministeren ville tage hans udtalelse til sig. Henvendelsen fandt endvidere sted for at sikre, at ministeriets kommende vejledning ville flugte med ombudsmandens udtalelse. Han erindrer ikke, om han umiddelbart efter mødet med ombudsmanden den 27. oktober 2016 orienterede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om, at der var en udtalelse på vej, som måtte forventes at udtale kritik. Adspurg, om oplysningen om, at udlændinge- og integrationsministeren var noget utilfreds med, at der ikke kunne ske adskillelse i alle tilfælde, kunne stamme fra Uffe Toudal Pedersen, har han forklaret, at oplysningen kunne stamme fra Uffe Toudal Pedersen, men at oplysningen også kunne stamme fra en af hans egne medarbejdere, der havde talt med én i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Han erindrer ikke, hvor han havde fået oplysningen fra. På dette tidspunkt havde ministeren kommunikeret i Folketinget, at der ville kunne være undtagelser. Det interessante var, hvordan der ville blive kommunikeret fra udlændinge- og integrationsministeren efterfølgende, herunder om

189 Afhøringsekstrakten, side 606 ff.

hun ville sige, at konventionen var ”dum” eller lignende. Der var således en bekymring i forhold til konventionerne. Hans involvering handlede om ombudsmandsinstitutionen. Spørgsmålet om konventionerne kom først senere, idet der dog var en snert heraf allerede på dette tidspunkt. Han erindrer ikke, at der var noget, der pegede i retning af tilsynsmæssige overvejelser. Han ser heller ikke noget herom i sagens materiale. Han modtog i 2016 ikke henvendelser fra embedsmænd i sit eget ministerium – ud over Tanja Francks mail – om, at der var forhold i Udlændinge- og Integrationsministeriet, som man skulle være opmærksom på. Adspurg, om han modtog sådanne henvendelser fra andre ministerier, eller om han var bekendt med, at embedsmænd i Statsministeriet skulle have modtaget sådanne henvendelser fra embedsmænd i andre ministerier, har han svaret benægtende.

Lars Løkke Rasmussen har herom forklaret¹⁹⁰, at denne orientering ikke gav ham anledning til at foretage sig noget særligt. Han fik ikke en orientering om, hvad ministerens utilfredshed nærmere angik. Det, der var afgørende for ham, var, om de respekterede konventionerne, og han kunne se, at dette var tilfældet. Han har ikke nogen erindring om, at der om disse talepunkter var drøftelser, som involverede ham.

8.9.12. Møde mellem Statsministeriet og Folketingets Ombudsmand

Der blev den 12. december 2016 afholdt et møde mellem Statsministeriet og Folketingets Ombudsmand. Det fremgår af en kommenteret dagsorden for mødet bl.a.:

” ...

Deltagere fra Folketingets Ombudsmand:

- Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen
- Direktør Jonas Bering Liisberg
- Vicedirektør Kaj Larsen
- Administrationschef Christian Ørslykke Møller

¹⁹⁰ Afhøringsekstrakten, side 692-693.

Dagsorden:

...

3. Sager af særlig politisk interesse

...

ii. Adskillelse af asylpar

...

Kommenteret dagsorden:

...

Ad 3. Sager af særlig politisk interesse

i. Solohistorier

...

ii. Adskillelse af asylpar

Ombudsmanden har på et møde den 27. oktober 2016 med STM udtrykt bekymring for, hvordan det daværende UIBM vil reagere på en kommende udtalelse om praksisændringen for adskillelse af asylpar.

I februar 2016 besluttede udlændingeministeren ved en administrativ beslutning at ændre praksis, således at mindreårige asylansøgere ikke fremadrettet kunne bo sammen med en ægtefælle eller samlever.

Ombudsmanden blev inddraget i spørgsmålet om adskillelsen af asylpar, da han i marts modtog en klage fra et syrisk ægtepar med en 17-årig gravid kvinde og hendes 26-årige mand, som var blevet adskilt og placeret på to forskellige asylcentre.

På baggrund af klagen til ombudsmanden valgte UIBM og Udlændingestyrelsen i maj 2016 at genoptage den konkrete sag samt en række andre sager. Ombudsmanden trådte derfor ud af den konkrete sag. Med henvisning til § 17, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, hvorefter ombudsmanden af egen drift kan optage en sag til undersøgelse, anmodede ombudsmanden imidlertid ministeriet om skriftlige retningslinjer for adskillelse af asylpar og om en vejledning om rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises til vedlagte pressemeddelelse af 12. maj 2016 fra Folketingets Ombudsmand.

Ombudsmanden har endnu ikke offentliggjort sin udtalelse om emnet. Som nævnt har ombudsmanden imidlertid på et møde den 27. oktober 2016 med STM udtrykt bekymring for UIBM's reaktion på den kommende udtalelse. Denne bekymring skal ses i forlængelse af udlændingeministerens udtalelser i forbindelse med en ombudsmands-udtalelse fra december 2015, hvori ombudsmanden udtalte kritik af den såkaldte flygtningeannonce, som udlændingemyndighederne i september 2015 indrykkede i libanesiske aviser. Udlændingeministeren erklærede sig dengang offentligt uenig i ombudsmandens kritik og tilkendegav, at hun agtede at lave nye annoncer om nye stramninger. Der henvises til vedlagte artikel af 10. december 2015 fra Berlingske.

På baggrund af ombudsmandens tilkendegivelser på mødet den 27. oktober 2016 må det antages, at ombudsmandens kommende udtalelse vil indeholde kritik af den af regeringen fastlagte praksis om adskillelse af asylpar.

Det bemærkes endvidere, at ombudsmanden har anmodet JM om eventuelle bemærkninger til sagen. JM har overfor STM oplyst, at det er ministeriets holdning, at det i nogle få tilfælde vil være i strid med EMRK, at adskille asylpar, herunder hvis der er tale om par med en aldersforskel på få års mellemrum, og hvor den ene er mindreårig. Udlændinge- og integrationsministeren har over for JM tilkendegivet et ønske om at bringe dette spørgsmål ind i diskussionen om at "føre konventionerne tilbage til kernen". Det er imidlertid JM's vurdering, dels at en meget stor andel af asylpar, hvoraf den ene er mindreårig, fortsat vil kunne adskilles inden for rammerne af EMRK, dels at man dog i forhold til den omtalte kreds af jævnaldrende asylpar allerede er "ved kernen" af EMRK. JM har oplyst, at ministeriet forventer at kunne sende deres bemærkninger til sagen til ombudsmanden den 12. december 2016.

Det bemærkes, at sagen om flygtningeannoncer rejste det spørgsmål, om ombudsmanden bevægede sig på grænsen af sin kompetence ved at udtale sig om forhold af i høj grad politisk karakter. Det er mellem UIM og JM aftalt, at vedrørende sagen om asylpar vil kommunikationslinjen for UIM gå på, at ministeren gerne havde ønsket, at reglerne

var anderledes. Det kan ikke udelukkes, at det, som i den forbindelse vil blive sagt, kan opfattes som kritisk i forhold til ombudsmanden.

Det kan under mødet eventuelt bemærkes:

- at ombudsmandens kommende udtalelse om adskillelse af asylpar må forventes at angå klassiske forvaltningsretlige spørgsmål, som ombudsmanden har til opgave at påse,
 - at det på den baggrund må forventes, at hans udtalelse vil blive taget til efterretning, og
 - at det derfor ikke kan antages, at UIBM vil have behov for en lignende (offentlig) reaktion på ombudsmandens eventuelle kritik.
- ...”

Christian Hesthaven har herom forklaret¹⁹¹, at der til brug for mødet med Folketingets Ombudsmand i december 2016 blev lavet en drejebog med talepunkter til Christian Kettel Thomsen. Et af talepunkterne gik på, at hvis denne sag blev bragt op, kunne han betrygge ombudsmanden i, at hvis der kom en udtalelse, der gik Udlændinge- og Integrationsministeriet imod, havde de en klar forventning om, at udtalelsen ville blive taget til efterretning. Uden at han kan huske præcist, hvilken kontakt der havde været med Udlændinge- og Integrationsministeriet, kan han sige, at teksten var afstemt med Udlændinge- og Integrationsministeriet forinden, idet de ellers ikke ville skrive det så håndfast.

Christian Kettel Thomsen har herom forklaret¹⁹², at den kommenterede dagsorden var en form for internt forberedelsespapir i Statsministeriet, så de på forhånd var klar over, hvad der ville blive bragt op på mødet. Han erindrer ikke, hvem der konkret deltog i mødet den 12. december 2016. Sædvanligvis ville Statsministeriets deltagere være departementschefen, den juridisk kommitterede, som på dette tidspunkt var Christian Hesthaven, den ”mest seniore” medarbejder i Juridisk Afdeling og eventuelt en yderligere medarbejder. Der deltog ikke nogen fra Indenrigspolitisk Afdeling eller Udenrigspolitisk Afdeling. Adspurgt om baggrunden for, at emnet om adskillelse af asylpar blev sat på dagsordenen igen til mødet i december 2016, har han forklaret, at der til et møde som dette var en mere generisk dagsorden, herunder med aktuelle

¹⁹¹ Afhøringssekstrakten, side 586.

¹⁹² Afhøringssekstrakten, side 607-608.

sager. Punkterne på dagsordenen var ikke udtryk for emner, der skulle løses på mødet. Der kunne som her også være tale om emner, som der skulle gives en status på. Det ville være naturligt, at der – i betragtning af at ombudsmanden tidligere havde henvendt sig om sagen om adskillelse af asylpar – blev gjort status. Adspurg, om ikke dagsordenen var afstemt med ombudsmanden, har han forklaret, at en del af dagsordenen var udtryk for mere faste emner. Disse møder havde ikke til formål at løse forskellige spørgsmål, men var nærmere udtryk for en gensidig orientering om, hvordan man så på forskellige emner i ombudsmandsinstitutionen og på Slotsholmen. Foreholdt talepunkterne fra den kommenterede dagsorden vedrørende punktet om adskillelse af asylpar har han forklaret, at han vil tro, at det materiale, som Uffe Toudal Pedersen sendte til ham omkring den 11. december 2016, var en opfølgning på en samtale, som de havde haft. De har formentlig talt om, at kommunikationen i forlængelse af ombudsmandens rapport ville være nogenlunde konform. Han erindrer ikke selve samtalen.

8.10. Perioden fra den 1. januar 2017 til den 30. april 2017

8.10.1. Forespørgselsdebat om regeringens værdipolitik mv

I efteråret 2016 fremsatte Søren Espersen (DF), Martin Henriksen (DF) og Peter Skaarup (DF) følgende forespørgsel nr. F6 til statsministeren:

”Vil statsministeren redegøre for regeringens værdipolitik med fokus på de udfordringer, der følger af indvandringen, og som presser eller tvinger danskerne til at ændre levevis og adfærd og »rette ind« af hensyn til indvandrere?”

Der blev til brug for forespørgselsdebatten, som fandt sted den 20. januar 2017, udarbejdet et beredskab om ”Barnebrude” til statsministeren. Af dette beredskab fremgår det blandt andet:

”Beredskab til forespørgselsdebat F6 den 20. januar 2017

15. Barnebrude

Budskaber:

- Helt uacceptabelt, hvis asylansøgerbørn under 18 år må se sig selv i et ægteskab eller et samliv, som ikke er farvet af parternes frie vilje.

- Siger sig selv, at danske myndigheder ikke uforvarende skal kunne havne i en situation, hvor man fastholder eller legitimerer et sådant ægteskab i den tid, hvor parterne opholder sig i asylsystemet som asylansøgere.
- Tilfreds med, at udlændingeministeren sidste år kom med en instruks, der indebærer, at mindreårige asylansøgere som udgangspunkt ikke kan indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever på asylcentre.
- Nærmere spørgsmål om ordningen skal rettes til udlændingeministeren.

[Hvorfor gøres der undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering?]

- Som udlændingeministeren tidligere har oplyst Folketinget om, skal der i visse tilfælde gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering.
- Og det skyldes simpelthen, at ordningen skal administreres i overensstemmelse med vores internationale forpligtelser – herunder artikel 8 i EMRK om retten til respekt for bl.a. familielivet og FN's Børnekonvention.
- Men som udlændingeministeren har understreget over for Folketinget, bliver ordningen administreret så restriktivt som muligt.
- Vi går altså så langt som muligt for at værne om de berørte pigers ret til selvbestemmelse.
- Samtidig sender vi et klart og vigtigt signal til omverdenen om, at vi i Danmark ikke accepterer nogen former for tvang.

Baggrund

1. ”Barnebrudeinstruksen”

I begyndelsen af 2016 var der medieomtale af de såkaldte ”barnebrude” – dvs. mindreårige asylansøgere, der potentielt kan være tvunget ind i et ægteskabslignende forhold – som i visse tilfælde har været indkvarteret med deres ægtefælle/samlever under asylsagens behandling.

I forlængelse heraf bad udlændingeministeren Udlændingestyrelsen om at indhente oplysninger fra indkvarteringsoperatørerne for at af-

dække omfanget af mindreårige asylansøgere, som er indkvarteret i asylcentre med en voksen ægtefælle eller samlever.

Udlændingeministeren bad efterfølgende Udlændingestyrelsen om at ændre praksis, således at ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn. Samtidig instruerede ministeren Udlændingestyrelsen om at skille de par ad, hvor den ene var mindreårig, og om at udarbejde retningslinjer til operatørerne, der udmønter den generelle instruks om indkvartering.

Udlændingeministeren oplyste efterfølgende, at den generelle instruks ville blive omsat i retningslinjer. Endvidere har ministeren flere gange (efter udstedelsen af instruks) oplyst såvel Folketinget som Folketingets Ombudsmand om, at der skal gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering i særlige tilfælde.

Pr. 4. august 2016 var der 35 par, som har været omfattet af retningslinjerne for indkvartering af mindreårige asylansøgende par siden den 10. februar 2016. Pr. 13. oktober 2016 var der 2 par, der var omfattet af reglerne for indkvartering af mindreårige asylansøgende par, der var indkvarteret hver for sig.

Det bemærkes, at ombudsmanden af egen drift åbnet en sag om indkvarteringsinstruks. Undersøgelsen omfatter bl.a. de retlige overvejelser, der blev gjort forud for instruksens iværksættelse. Ombudsmanden modtog de sidste oplysninger, han har efterspurgt, inden årsskiftet, og hans udtalelse afventes nu.

2. Retningslinjerne om indkvartering af mindreårige på asylcentre
Udlændingestyrelsen kom i juli 2016 med retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne for indkvartering af mindreårige asylansøgere på asylcentre, og i december 2016 offentliggjorde Udlændingeministeriet et notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlever på asylcentre. Begge steder fremgår, at ordningen skal administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig EMRK artikel 8 og FN's børnekonven-

tion, og at dette betyder, at der i visse tilfælde skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering af mindreårige ægtefæller på asylcentre.

Udlændingeministeren har over for Folketinget tilkendegivet, at ministeren gerne så, at det forhold, at mindreårige ægtefæller i visse tilfælde skal indkvarteres sammen på asylcentre som følge af Danmarks internationale forpligtelser, var anderledes, og at ordningen fortsat vil blive administreret så restriktivt som muligt.

...

8.10.2. Oplysninger fra ordførermøde

Line Skytte Mørk Hansen sendte den 19. januar 2017 kl. 13.16 en mail internt i Udlændinge- og Integrationsministeriet, hvori hun refererede fra et ordførermøde. Det hedder i mailen med emnet "fra ordførermødet – fortroligt" bl.a.:

" ...

Indledningsvis:

M sagde at det var fint at man begyndte at kommunikerer at det rent faktisk går godt i forhold til at der kommer færre asylansøgere til landet. Regeringens politik virker.

...

Barnebrude:

M sagde at man skal henholde sig til konventionerne og hvis det er frivilligt og der er en lille aldersforskel kan de få lov at bo sammen. Mark tilføjede at DF ønsker at træde ud af konventionerne –men at det er ikke regeringens holdning.

M- siden drøftelsen af barnebrude er der ikke kommet nye par, så det betyder noget at drøftelsen har været der. FOB kritik om at hun er gået for langt er kærkomment.

Naser bryder sig ikke om præmissen om at man blåstempler at fx en pige er blevet gravid som 14 årig.

M sagde at når de kommer til et modtagecenter bliver de skilt ad –så de får en tænkepause indtil deres forhold er afklaret. Lykke tilføjede at der var nogle der havde valgt at forblive skilt ad.

...

Naser kommenterede at det var godt at der ikke kom flere til.

”

...

Inger Støjberg har herom forklaret¹⁹³, at hun ikke husker det specifikke møde. Blandt regeringspartierne havde de ordførermøder hver tirsdag, og hun deltog, med mindre der var noget helt særligt. Det var altid mere frie drøftelser, de havde på disse møder. Det var meget uformelt. Man diskuterede typisk de aktuelle sager i ministeriet, og det var også på disse møder, at man – også fra de andre partier – kom med ideer, typisk hvis der var noget, der skulle strammes op. Man testede politik af på hinanden. Som sagt husker hun ikke det specifikke møde, men hun vil tro, at det var et udtryk for, at der fra det øjeblik, hvor hun meldte ud, at der kom dette indgreb, så man ikke flere barnebrude i det danske asylsystem. Det var kærkomment. Naser Khader spurgte også ind til det under flere af de samråd, der var. Det var en del af debatten, at det forhold, at der var kommet denne diskussion, gjorde, at der ikke kom barnebrude til Danmark. Adspurgt, om det også havde betydning for at starte debatten, at der kunne være et ”afskrækkende” element i at melde det ud, har hun forklaret, at al politik på asylområdet på en eller anden måde influerer på antallet af asylansøgere. Det var også en af grundene til, at de satte annoncer i de libanesiske aviser. Det skete også for at kommunikere, at der var kommet helt andre forhold i Danmark. Det gør, at der kommer færre hertil. Adspurgt, om det var noget, hun var bevidst om allerede i forbindelse med sit Facebook opslag i januar 2016, har hun forklaret, at det var en del af alt, hvad der foregik på asylområdet. Man kan ikke skille tingene ad, når det kommer til asylopolitik. Stramninger gør i sig selv, at det er mindre attraktivt at komme til Danmark, men kommunikationen om det betyder også meget. F.eks. holder menneskesmuglere øje med, hvordan forholdene er i de forskellige lande. Der er en grund til, at nogle lande er meget efterspurgt at komme til, mens andre lande er mindre efterspurgt. Adspurgt, om det havde betydning for udformningen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, har hun svaret benægtende. Det er imidlertid svært at skille tingene ad. Det har betydning, fordi det er kommunikation udadtil, og kommunikation på dette område spreder sig meget på grund af den globaliserede verden og de sociale medier. Adspurgt, om hun kan vægte den rolle, formålet med at

193 Afhøringssekstrakten, side 760-761.

begrænse antallet af asylansøgere spillede i forbindelse med ordningen, har hun forklaret, at hun synes, at det er en urimelig vægtning at skulle foretage. Der er hvert syvende sekund et barn i verden, som bliver giftet bort. Hun er inderligt imod fænomenet barnebrude, uanset om det sker i Danmark eller andre steder. Men hun var minister i Danmark, og det var her, at hun skulle sørge for at agere og passe på pigerne. Det var derfor først og fremmest det, der var hendes fokus. Derfor kan hun godt have en holdning til, at hun tillige ønsker at bekæmpe barnebrude i resten af verden.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret¹⁹⁴, at hun ikke husker, hvad ministeren nærmere sagde om, at der ikke var kommet nye par siden drøftelsen af barnebrude, og at det således betød noget, at drøftelsen havde været der. Det, som hun havde nedfældet i mailen, var emner, som hun fandt interessante i forhold til de sager, hendes medarbejdere sad med. Hun deltog ikke i interne drøftelser i ministeriet om, at der ikke var kommet nye par til siden drøftelsen af barnebrude. Ministeren kan sagtens have fået informationen fra hendes afdeling, uden at hun havde kendskab dertil. Hun erindrer ikke, hvad ministeren nærmere sagde om, at ombudsmandens kritik af, at hun var gået for langt, var kærkommen. Det er muligt, at ministeriet på dette tidspunkt i januar 2017 havde fået et forvarsel fra ombudsmanden om konklusionen på hans redegørelse, der kom i udkast 14 dage senere.

8.10.3. Folketingets Ombudsmands udkast til redegørelse

Den 1. februar 2017 sendte Folketingets Ombudsmand sålydende udkast til redegørelse og sagsfremstilling med bilag til Udlændinge- og Integrationsministeriet:

”6. Instruksen om adskillelse af asylpar

6.1. Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse under overskriften ”Inger Støjberg stopper indkvartering af barnebrude på asylcentre”.

Af pressemeddelelsen fremgik bl.a. følgende:

¹⁹⁴ Afhøringsekstrakten, side 763.

”Fremadrettet må asylansøgere under 18 år ikke bo sammen med en ægtefælle eller samlever. I aktuelle sager om barnebrude bliver parrene nu skilt ad.

Udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg skridder nu ind over for barnebrude på danske asylcentre og beder Udlændingestyrelsen om at ændre praksis. Fremadrettet kan ingen mindreårige asylansøgere bo sammen med en ægtefælle eller samlever.

...

Efter den nuværende praksis skal mindreårige asylansøgere under 15 år altid indkvarteres adskilt fra deres ægtefælle eller samlever. Det kan dog ikke udelukkes, at enkelte par indledningsvist alligevel er blevet indkvarteret sammen, f.eks. fordi det ikke umiddelbart efter deres ankomst til asylcentret har været klart, at der er tale om en mindreårig under 15 år.

I sager om mindreårige på 15 år eller derover har Udlændingestyrelsen vurderet i hver enkelt sag, om den pågældende skulle indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever. Det er sket på baggrund af faglige vurderinger og hensynet til barnets tarv.

Efter de nye retningslinjer må ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn.

Inger Støjberg har også bedt Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever.”

Det fremgår af sagen, at ministeriet samme dag sendte pressemeddelelsen til Udlændingestyrelsen i to e-mails. Den ene angav at være til styrelsens orientering og indeholdt en bemærkning om, at ”vedhæftede pressemeddelelse om barnebrude [bliver] sendt ud nu her inkl. det bilag I leverede om de konkrete tilfælde af barnebrude i indkvarteringsstyret”. Den anden indeholdt ingen tekst ud over pressemeddelelsen.

Som sagen er oplyst, må jeg forstå, at pressemeddelelsen og de to e-mails tilsammen udgjorde ministerens instruks til Udlændingestyrelsen om praksisændringen.

Som det fremgår, fremstod instruksen efter sin ordlyd kategorisk og undtagelsesfri og pålagde Udlændingestyrelsen – uden nogen form for individuel vurdering af hver enkelt sag – at træffe beslutning om adskilt indkvartering af par, hvor den ene eller begge parter var mindreårig.

Instruksen gav således efter sit indhold ikke mulighed for en vurdering af, om forvaltningsretlige principper eller Danmarks internationale forpligtelser i den enkelte sag var til hinder for adskilt indkvartering, ...

6.2. Ministeriet har over for mig gjort gældende, at det – uanset pressemeddelelsens kategoriske udsagn om det modsatte – allerede den 10. februar 2016 blev ”lagt til grund som en klar forudsætning”, at det i visse tilfælde ville være i strid med gældende ret (herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8) at adskille parrene.

Ministeriet ses ikke på daværende tidspunkt at have udarbejdet et notat eller anden skriftlig dokumentation vedrørende denne forudsætning.

Efter det oplyste udarbejdede heller ikke Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 et notat om en sådan forudsætning for instruks.

Derimod udarbejdede styrelsen den 31. marts 2016 en notits om en telefonisk samtale den 10. februar 2016, hvoraf det fremgår, at ministeriet anmodede styrelsen om ”straks at foranstalte, at indkvarteringsoperatørerne blev orienteret om de nye retningslinjer og varslet om, at Udlændingestyrelsen ville igangsætte en adskillelse af parrene”. Der fremgår ikke af notatet yderligere oplysninger om, hvorledes retningslinjerne skulle forstås.

Ifølge Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016 til mig modtog styrelsen samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 ”en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og

Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen”.

Der findes således ikke i det sagsmateriale, som jeg har modtaget, nogenlunde samtidig dokumentation for, at det allerede den 10. februar 2016 blev ”lagt til grund som en klar forudsætning”, at det i visse tilfælde ville være i strid med gældende ret at adskille parrene.

6.3. Fra den efterfølgende periode fremgår bl.a. følgende af en e-mail af 18. marts 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til Udlændingestyrelsen:

”I forhold til håndteringen af de konkrete sager gælder herefter, at Udlændingestyrelsen træffer bestemmelse om indkvarteringen af mindreårige asylansøgere med en voksen ægtefælle eller samlever i overensstemmelse med ministerens generelle instruktion. Rejser behandlingen af konkrete sager spørgsmål om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, skal disse spørgsmål afklares, og indkvarteringen ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med disse forpligtelser eller dansk ret i øvrigt.”

Desuden har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i pkt. 2.3 i sin udtalelse af 14. juli 2016 til mig anført, at det ”ved udstedelsen af indkvarteringsinstruksen [blev] lagt til grund som en klar forudsætning for indkvarteringsordningens lovlighed – og udtrykkeligt anført over for Udlændingestyrelsen, jf. pkt. 2.4 – at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til indkvarteringsinstruksens udgangspunkt” om adskilt indkvartering.

I udtalelsens pkt. 2.4 har ministeriet bl.a. anført, at ”det mundtligt har været tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen ved flere lejligheder, at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering, og at Udlændingestyrelsen i disse tilfælde naturligvis skulle administrere i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, dvs. indkvartere parrene sammen”.

I forlængelse heraf har ministeriet anført, at "[d]ette blev således bl.a. drøftet på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 (...) hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog".

Ministeriet har oplyst, at der ikke udarbejdes referater af drøftelser på koncerndirektionsmøder. Jeg må således forstå, at der ikke foreligger notater om indholdet af den nævnte drøftelse.

6.4. Efter min gennemgang af sagens akter og myndighedernes udtalelser er det ikke muligt for mig nærmere at fastlægge indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som ifølge ministeriets oplysninger fandt sted mellem myndighederne.

Jeg må basere min bedømmelse af sagen på de oplysninger, som fremgår af sagens dokumenter, eller som ministeriet er fremkommet med i udtalelserne til mig. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 19, stk. 1, hvorefter myndigheder mv., der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af ombudsmanden.

Jeg må herefter lægge til grund, at det ikke var ministeriets hensigt at pålægge Udlændingestyrelsen en praksis, hvorefter mindreårige asylansøgere uden undtagelse – og dermed uden konkret vurdering af omstændighederne i de enkelte tilfælde – skulle indkvarteres adskilt fra ægtefællen eller samleveren, og at det således ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

7. Sammenfattende vurdering

Som anført i pkt. 6.1 ovenfor var ministerens instruks af 10. februar 2016 efter sit indhold kategorisk og undtagelsesfri.

Den foreskrev således bl.a., at ingen mindreårige asylansøgere "[f]remadrettet (...) kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever", at "ingen mindreårige under 18 år [må] indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever", at dette også gjaldt, "hvis parret har et eller flere fælles børn", og at Udlændingestyrelsen skulle "skille parre-

ne ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever.”

Instruksen var derfor efter sit indhold i strid med den pligt til at foretage en konkret vurdering af de enkelte sager, som følger af bl.a. internationale konventioner og almindelige forvaltningsretlige principper – og som nu også er fastslået i ministeriets egen vejledning af 12. december 2016. Jeg henviser til pkt. 5.2 og 5.3 ovenfor og til pkt. 8 nedenfor.

Jeg er opmærksom på, at det efter ministeriets oplysninger samtidig blev antaget, at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til instruksen. Og som anført i pkt. 6.4 ovenfor lægger jeg til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

Det anførte ændrer imidlertid ikke ved, at instruksen – i konsekvens af den nævnte kategoriske og undtagelsesfrie affatning – rent faktisk foreskrev en ulovlig praksis.

I den forbindelse bemærker jeg også, at Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 – samme dag som ministerens instruks – netop skrev til operatørerne, at instruksen indebar, at ”ingen mindreårige fremover må indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, dette uanset om der er fællesbørn”. Styrelsen skrev samtidig, at der skulle ske adskillelse i aktuelle sager, hvor en mindreårig boede sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og at styrelsen snarest muligt ville ”varsle flytning i samtlige disse sager”.

Jeg bemærker endvidere, at Udlændingestyrelsen efterfølgende – i forbindelse med genoptagelsen af de omhandlede sager – i en række tilfælde traf afgørelse om, at de pågældende par alligevel ikke skulle adskilles.

Jeg finder herefter, at instruksen af 10. februar 2016 efter sit indhold var ulovlig, og at den samtidig medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i de konkrete sager om adskilt indkvartering.

Jeg tilføjer, at instruksen yderligere har været egnet til at give både asylansøgere og offentligheden et fejlagtigt indtryk af den fremtidige håndtering af problemstillingen – herunder et indtryk, der ikke stemte med ministeriets egne intentioner.

Ministeriets fremgangsmåde i sagen forekommer mig samlet set meget vanskelig at forstå. Og den har efter min opfattelse – ud over at indebære udstedelse af en instruks med ulovligt indhold – været meget risikabel i forhold til ministeriets grundlæggende pligt til sikring af lovlig administration på området.

Sammenfattende finder jeg ministeriets fremgangsmåde særdeles kritisabel.”

Lykke Sørensen orienterede ved mail af 3. februar 2017 Jens Teilberg Søndergaard fra Justitsministeriet om ombudsmandens udkast til redegørelse. Hun anførte i den forbindelse bl.a.:

” ...

Ombudsmanden mener, at ministerens instruks af 10. februar 2016 efter sit indhold var ulovlig, og at den samtidig medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i konkrete sager om adskilt indkvartering.

Sammenfattende finder Folketingets Ombudsmand Udlændinge- og Integrationsministeriets fremgangsmåde i sagen særdeles kritisabel.

...

Jeg skal understrege, at JM ikke har været inddraget ved udfærdigelsen af ministerens instruks af 10. februar 2016, der i realiteten er en pressemeddelelse.”

Inger Støjberg har herom forklaret¹⁹⁵ bl.a., at hun ikke havde grund til andet end at tage redegørelsen til efterretning. Hun skimmede udkastet, og de talte givetvis også om de centrale passager i ministeriet. Ombudsmanden skrev dog også, at det ikke var ministeriets intention at pålægge Udlændingestyrelsen

195 Afhøringsekstrakten, side 134.

en ulovlig praksis, og at pressemeddelelsen blev til en instruks, fordi der ikke blev udarbejdet andet materiale. Det, han i virkeligheden skrev, var, at ordlyden ikke gav anledning til undtagelser, men at der jo under alle omstændigheder ikke blev forvaltet uden undtagelser i Udlændingestyrelsen. Det tog hun til sig.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret¹⁹⁶ bl.a., at hun ikke husker, om hun modtog Folketingets Ombudsmands udkast til redegørelse. Foreholdt, at ombudsmanden i sit udkast af 1. februar 2017 til redegørelse anførte, at ministeriet ikke på daværende tidspunkt ses at have udarbejdet et notat eller anden skriftlig dokumentation vedrørende forudsætningen om, at det i visse tilfælde ville være i strid med gældende ret at adskille parrene, har hun forklaret, at hun ikke var inde over disse drøftelser. Hun hørte ikke, at ombudsmandens udtalelse gav anledning til, at man omtalte notatet. Hun kan ikke give noget svar på, hvorfor notatet ikke blev omtalt over for ombudsmanden.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret¹⁹⁷, at hun ikke var inde over udkastet til redegørelsen fra Folketingets Ombudsmand, som blev håndteret hurtigt og på chefniveau. Hun mener, at der blev svaret samme dag, og hun tror ikke, hun nåede at læse udkastet til redegørelse, inden der blev svaret.

Jesper Gori har forklaret¹⁹⁸ bl.a., at ministeriet ikke henledte Folketingets Ombudsmands opmærksomhed på notatet af 2. februar 2016, idet Folketingets Ombudsmand efter hans opfattelse ikke efterspurgte notatet af 2. februar 2016. I hans optik var notatet udtryk for en politisk model og var ikke udtryk for retlige overvejelser om, hvorvidt ordningen skulle have undtagelser. Notatet var udtryk for én model, som man kunne følge. Under mødet med ministeren den 9. februar 2016 var det ministerens svar, at hun ønskede, at alle skulle adskilles. Herefter opererede man med en helt anden ordning og en helt anden juridisk vurdering, dvs. en vurdering af, om man kunne operere med en ordning uden undtagelser.

Nina Holst-Christensen har herom forklaret¹⁹⁹, at hun ikke deltog i nogen overvejelser i Justitsministeriet om udkastet. De menneskeretlige aspekter

196 Afhøringsekstrakten, side 189.

197 Afhøringsekstrakten, side 563.

198 Afhøringsekstrakten, side 294.

199 Afhøringsekstrakten, side 639 ff.

var gengivet i Folketingets Ombudsmands udkast til redegørelse på samme måde, som det var gengivet i notatet fra december 2016. Hun havde læst hele udkastet til redegørelse, men hun havde fokus på de menneskeretlige aspekter. Der var ikke noget i udkastet, der kom bag på hende. Hun var indtil februar 2017 ikke blevet orienteret om, hvad praksis i Udlændingestyrelsen havde været. Hun havde ikke fået at vide, hvordan adskillelserne i praksis foregik, men som en almindelig avislæser havde hun hørt om det. Folketingets Ombudsmand havde beskrevet det som et faktum, at der ikke forelå nogen skriftlig dokumentation for, at der var sket den præcisering af ordningen, som Lykke Sørensen havde fortalt hende om. Hun var derfor ikke overrasket. Foreholdt, at det af Folketingets Ombudsmands udkast til redegørelse fremgår, at der blev givet en mundtlig instruks til Udlændingestyrelsen om at administrere ordningen i overensstemmelse med pressemeddelelsen, har hun forklaret, at det også var et spørgsmål om, hvad man kunne lægge til grund på baggrund af det rodete materiale, der var blevet forelagt Folketingets Ombudsmand. Adspurg, hvad hun mener med "rodet materiale, der var blevet forelagt Folketingets Ombudsmand", har hun forklaret, at det skulle forstås på den måde, at Folketingets Ombudsmand ikke kunne genfinde den intention vedrørende ordningen, der havde været klar fra departementets side, hvorefter der skulle gøres undtagelser, hvis en adskillelse ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Adspurg, om hun på et tidligere tidspunkt havde hørt, at der var blevet givet en mundtlig instruks til Udlændingestyrelsen om at administrere i overensstemmelse med pressemeddelelsen, har hun forklaret, at Lykke Sørensen på et tidspunkt havde fortalt hende, at hun på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 havde nævnt, at Udlændingestyrelsen skulle administrere ordningen med undtagelser. Det var det eneste, hun havde hørt om det. Hendes samarbejde med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet var alene med Lykke Sørensens afdeling og ikke med "den anden del af butikken".

Jens Teilberg Søndergaard har herom forklaret²⁰⁰, at han vil tro, at han har kigget på Folketingets Ombudsmands udkast til redegørelse, idet det var en spændende sag. Adspurg, om der var noget i redegørelsen, der kom bag på ham, har han forklaret, at han godt kunne følge Folketingets Ombudsmands ræsonnement, hvorefter pressemeddelelsen reelt endte med at blive en in-

200 Afhøringsekstrakten, side 653-654.

struks, eftersom der ikke var kommet andre retningslinjer i tilknytning til pressemeddelelsen. Adspurg, hvor i redegørelsen han kan se, at pressemeddelelsen endte med at blive en instruks som følge af, at der ikke kom andre retningslinjer, har han forklaret, at han erindrer det som "krumtappen" i Folketingets Ombudsmands argumentation. Det var den lære, han umiddelbart tog med sig fra udtalelsen. Han kunne konstatere, at tidsforløbet fra pressemeddelelsen blev sendt ud, til retningslinjerne kom, var langt. Adspurg, hvordan Folketingets Ombudsmands bemærkning om, at der blev givet en mundtlig instruks til Udlændingestyrelsen om at administrere ordningen i overensstemmelse med pressemeddelelsen, hænger sammen med hans forståelse af Folketingets Ombudsmands udtalelse om, at pressemeddelelsen ifølge ombudsmanden blev til en instruks, har han forklaret, at han ikke har forberedt en gennemgang af Folketingets Ombudsmands udtalelse til sin afhøring, og at en besvarelse af spørgsmålet forudsætter, at han gennemlæser udtalelsen. Det konkrete forløb, der er beskrevet i udtalelsen, var desuden et forløb, der foregik mellem Udlændingestyrelsen og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, som han ikke havde været involveret i, og som han ikke har noget kendskab til. Der kan formentlig være flere forskellige måder kortfattet at udlægge Folketingets Ombudsmands udtalelse på. Adspurg, om Folketingets Ombudsmands udtalelse gav anledning til andre overvejelser i Justitsministeriet, har han forklaret, at der fra dette tidspunkt og frem var en løbende dialog om sagen, men han erindrer ikke, at de havde nogen overvejelser om, hvorvidt man skulle gøre noget konkret som følge af Folketingets Ombudsmands udtalelse.

Barbara Bertelsen har herom forklaret²⁰¹, at udkastet til ombudsmandens udtalelse i februar 2017 blev lagt til hende. Som hun husker det, orienterede Jens Teilberg Søndergaard hende også om udkastet. Udtalelsen var ikke overraskende, og konklusionen var klar. Hun læste næppe udtalelsen i sin helhed, men hun kan godt have læst konklusionen. Hun var ikke overrasket over udfaldet. Hun erindrer ikke, at udkastet til ombudsmands udtalelsen gav anledning til drøftelser eller overvejelser internt i Justitsministeriet. Der var løbende kontakt mellem Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet, men det var ikke noget, som hun var involveret i.

201 Afhøringsekstrakten, side 671-672.

Uffe Toudal Pedersen har om ombudsmandens udtalelse – om, at han ikke var i besiddelse af nogen samtidig dokumentation for, at det allerede den 10. februar 2016 blev lagt til grund som en klar forudsætning, at det i visse tilfælde ville være i strid med gældende ret at adskille parrene – forklaret²⁰², at det, der lå i notatet, blev delt mellem Udlændingestyrelsen og departementet ad anden vej. Der var en række kontakter, herunder et møde den 22. februar 2016, løbende drøftelser mellem Jesper Gori og Ditte Kruse Dankert, Udlændingestyrelsens mail af 3. marts 2016 om konkrete sager og Jesper Goris mail af 18. marts 2016 til Udlændingestyrelsen som opfølgning på samrådet. Der var et ”liv” omkring spørgsmålet ved siden af notatet, som på en eller anden måde desværre blev væk. Ombudsmanden var i sin gode ret til at påpege, at der ikke forelå noget skriftligt materiale, men ved siden af var der en intens kontakt. Der var ikke noget ønske i ministeriet om at udfordre ombudsmandens kritik.

Line Skytte Mørk Hansen har supplerende forklaret²⁰³, at hun ikke erindrer ombudsmandens gengivelse af forløbet den 10. februar 2016, men derimod selve telefonnotatet, der var vedlagt som bilag til udkastet til redegørelsen, og hvor der – således som hun husker det – af ombudsmanden var trykt ”Udkast” hen over siden. Da hun så telefonnotatet, var hun forundret over, at hun ikke havde set det tidligere. Hun så ikke telefonnotatet vedlagt som bilag til udtalelsen fra Udlændingestyrelsen [i april 2016], men i en udgave, hvor det var vedlagt som bilag til ombudsmandens redegørelse. Hun havde heller ikke set en gengivelse af notatet, før hun læste ombudsmandens udkast. Hun var ikke blevet hørt over og havde ikke kendskab til Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016, hvor Lene Linnea Vejrum's telefonnotat var vedlagt. Da hun første gang blev opmærksom på Lene Linnea Vejrum's telefonnotits af 31. marts 2016, sagde hun til Uffe Toudal Pedersen, at hun fandt det ”pudsigt”. Telefonnotatet var ikke forkert i sig selv. Det var blot ikke fyldestgørende, idet notatet kun gengav en del af telefonsamtalen. Hun sagde til Uffe Toudal Pedersen, at hun ikke syntes, at Lene Linnea Vejrum's telefonnotat var ”OK”, og at han måtte forholde sig hertil. Hun kan læse af protokollen for Uffe Toudal Pedersens forklaring for undersøgelseskommissionen, at han ikke tillagde et telefonnotat, der var skrevet seks-syv uger efter samtalen, vægt. Det kan godt have været i februar 2017, at hun talte med Uffe Toudal Pedersen om telefonnotatet, men hun husker det ikke.

202 Afhøringsekstrakten, side 743.

203 Afhøringsekstrakten, side 764-765.

Lykke Sørensen har herom forklaret²⁰⁴, at ombudsmandens udkast til redegørelse ville give enhver embedsmand anledning til overvejelser. På dette tidspunkt – og fordi de ikke havde andet på skrift – var det hendes indstilling, at ministeriet tog ombudsmandens redegørelse til efterretning. Hun havde drøftelser om indholdet af ombudsmandens redegørelse med departementschefen. Hun erindrer ikke, at departementschefen pegede på denne passus [om at styrelsen den 10. februar 2016 samtidig modtog ”en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen”] som problematisk. Deres drøftelser angik grundlæggende, om de skulle tage redegørelsen til efterretning – stort set lakonisk – eller om de skulle komme med en længere forklaring om forløbet. Det var hendes indstilling at gøre det relativt kort, idet der blev forberedt en pressemeddelelse i anledning af udkastet til redegørelsen.

8.10.3.1. Reaktioner på udkastet i Udlændinge- og Integrationsministeriet

I et brev af 3. februar 2017 til Folketingets Ombudsmand anførte Uffe Toudal Pedersen bl.a. følgende vedrørende udkastet til redegørelse:

”Udlændinge- og Integrationsministeriet tager ombudsmandens udkast til redegørelse til efterretning.

Ministeriet har samtidig noteret sig, at ombudsmanden lægger til grund, *at* det ikke var ministeriets hensigt at pålægge Udlændingestyrelsen en praksis, hvorefter mindreårige asylansøgere uden undtagelse – og dermed uden konkret vurdering af omstændighederne i de enkelte tilfælde – skulle indkvarteres adskilt fra ægtefællen eller samleveren, og *at* det således ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

Endvidere har ministeriet noteret sig, at ombudsmanden er opmærksom på, at det efter ministeriets oplysninger samtidig blev antaget, at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse fra instruks.

204 Afhøringssekstrakten, side 783-784.

Ombudsmanden henviser også til ministeriets vejledning af 12. december 2017 [rettelig 2016], hvor der ligeledes peges på, at der i hver enkelt sag, hvor der gøres indgreb i retten til respekt for familielivet (eller privatlivet), skal foretages en konkret vurdering af, om det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er proportionalt at foretage dette indgreb. Ministeriet har noteret sig, at ombudsmanden overordnet er enig i notatets beskrivelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Endelig har ministeriet noteret sig, at det er indgået i ombudsmandens vurdering, at Udlændingestyrelsen i et antal sager (6) efter en konkret vurdering af den enkelte sag ikke på noget tidspunkt har adskilt parret i henhold til den generelle instruks mod parrets eget ønske.”

Af en mail, som Line Skytte Mørk Hansen sendte den 5. februar 2017 kl. 19.59 til bl.a. Anette Görtz, fremgår:

” ...

Talte med Uffe - her hans refleksioner om FOB redegørelse som han taler med M om.

Karakter af FOB rapport

Ulovlig instruks

Sigtet var ikke at pålægge styrelsen noget ulovlig

Mundtlig instruks - Kan ikke efterprøve hvad der er sagt

Vi får kritik

Umiddelbare reaktioner fra dem der er uenige med M

Bliver indkaldt i retsudvalget - ikke bare vores eget udvalg.

FOB vil måske blive bedt om at få afdækket hvad der er sagt alternativt advokatundersøgelse.

Konkrete sager om dem der er adskilt vil der blive blæst om – og evt. erstatningssager.

En masse udvalgsspørgsmål.

M vil melde ud af hun tager hans rapport til efterretning - men formentlig med en bemærkning om hvad hun selv mener.

Sammenfattende

Ministerstorm

Evt. advokatundersøgelse

Erstatningssager for dem der blev skilt ad.

I forhold til hvad der er sagt sagde jeg til Uffe, at der ikke fra min eller andre i koncern økonomi var sagt at konventioner mv ikke skulle følges til UD. Det ville være en smule absurd at sige. Man bryder ikke bare konventioner mv. af 'bagvejen', det er noget der træffes en politisk beslutning om hvis det nogensinde skulle ske på et tidspunkt."

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret²⁰⁵, at han ikke husker denne samtale med Line Skytte Mørk Hansen, men han husker, at han skrev noter til sig selv, og at han brugte disse noter i en samtale med ministeren. Under samtalen med ministeren fortalte han, hvordan han læste ombudsmandens udtalelse. Han kan meget vel have refereret disse noter over for Line Skytte Mørk Hansens mail. Han kan genkende formuleringerne fra sine noter i Line Skytte Mørk Hansens mail. Han husker, at han dengang skrev noterne til eget brug. Han har ikke noterne i dag. Da han fik redegørelsen fra ombudsmanden, tog han den meget alvorligt. Han mente, at han skyldte at give et bud på, hvordan han læste redegørelsen. På daværende tidspunkt var det ikke længe siden, at Statsløsekommissionen havde afgivet beretning, og man skulle derfor gøre sig nogle overvejelser om, hvordan man så på udtalelsen fra ombudsmanden.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret²⁰⁶, at hun ikke husker den drøftelse med Uffe Toudal Pedersen, som hun gengav i mailen, men hun har i mailen givetvis refereret, hvad Uffe Toudal Pedersen sagde til hende. Hun orienterede Anette Görtz og Sultana Baig om Uffe Toudal Pedersens refleksioner, da det var vigtigt, at de vidste, hvilke tanker han havde gjort sig, og hvad hun selv havde sagt til Uffe Toudal Pedersen. Hun erindrer ikke præcist, hvornår hun læste udkastet til Folketingets Ombudsmands redegørelse, men det var formentlig i forbindelse med, at de modtog udkastet den 1. februar 2017. Hun vil bestemt tro, at Uffe Toudal Pedersen også havde læst udkastet til ombudsmandens redegørelse, inden de talte sammen. Som hun husker det, havde han skrevet sine refleksioner ned, hvorefter de gennemgik dem, og det

205 Afhøringssekstrakten, side 744.

206 Afhøringssekstrakten, side 763 ff.

var disse refleksioner, som hun gengav i mailen. Foreholdt udsagnet "Mundtlig instruks – Kan ikke efterprøve hvad der er sagt" har hun forklaret, at hun ikke husker, hvad Uffe Toudal Pedersen sagde i den forbindelse. Hun kan ikke nu begynde at tolke på Uffe Toudal Pedersens refleksioner. Hun husker ikke, om hun selv kommenterede det, men hun gengav i mailen til Anette Görtz og Sultana Baig, hvad hun selv sagde. Hun ved, at hun på et tidspunkt sagde til Anette Görtz og Sultana Baig, at hun var overrasket over Lene Linnea Vejrum's telefonnotat, men hun husker ikke, om det var i denne forbindelse. Som hun husker det, så hun første gang Lene Linnea Vejrum's telefonnotat i et udkast til Folketingets Ombudsmands redegørelse, men hun erindrer ikke hvornår. På ny foreholdt udsagnet "Mundtlig instruks – Kan ikke efterprøve hvad der er sagt" i sin mail af 5. februar 2017 og adspurgte, om der var overvejelser om, hvordan man kunne efterprøve, hvad der blev sagt under telefonsamtalen, henset til at sagen kunne stille sig anderledes i ombudsmandens optik, hvis han fik oplyst, at der var givet en instruks om at administrere med undtagelser, har hun forklaret, at hun ikke erindrer, at der var sådanne overvejelser. Drøftelsen²⁰⁷ med Uffe Toudal Pedersen fandt sted på hans kontor. Hun er ret sikker på, at han sad med sine egne noter. Adspurgte om bemærkningen "Mundtlig instruks – Kan ikke efterprøve hvad der er sagt" kunne have relateret sig til punkt 6.4 i ombudsmandens udkast til redegørelse af 1. februar 2017, hvoraf fremgår, at det efter en gennemgang af sagens akter og myndighedernes udtalelser ikke var muligt for ham at fastlægge indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som ifølge ministeriets oplysninger fandt sted mellem myndighederne, og at han måtte basere sin bedømmelse af sagen på de oplysninger, som fremgik af sagens dokumenter, eller som ministeriet var fremkommet med i udtalelserne til ham, har hun forklaret, at det kunne sagtens have været tilfældet.

Lykke Sørensen har herom forklaret²⁰⁸, at hun ikke husker, om Uffe Toudal Pedersen bragte en tilsvarende refleksion [om "Mundtlig instruks – Kan ikke efterprøve hvad der er sagt"] op over for hende. Hun erindrer ikke at have drøftet ombudsmandens redegørelse med Line Skytte Mørk Hansen. Hun erindrer ikke, at Line Skytte Mørk Hansen på noget tidspunkt over for hende har givet udtryk for, at hun ikke fandt Lene Linnea Vejrum's gengivelse af deres telefonsamtale den 10. februar 2016 retvisende eller fyldestgørende.

207 Afhøringsekstrakten, side 773-774.

208 Afhøringsekstrakten, side 784.

Hun er først i forbindelse med undersøgelseskommissionen blevet helt klar over, at Line Skytte Mørk Hansen erindrede samtalen anderledes. Der gik dog på gangene i ministeriet nogle fortællinger om, at Line Skytte Mørk Hansen ikke så på samtalen på samme måde, som Udlændingestyrelsen gjorde, men det er ikke noget, som hun kan tidsfæste. Det var ikke en oplysning, der gav hende anledning til at række ud til Lene Linnea Vejrum.

Udlændinge- og Integrationsministeriet forberedte i forlængelse af modtagelsen af udkastet til ombudsmandens redegørelse en pressemeddelelse. Den 5. februar 2017 kl. 19.51 sendte Mia Tang et udkast til Lykke Sørensen, Jesper Gori og Jonas From Soelberg, som havde været ”forbi Uffe og Mark”, og som skulle godkendes af ministeren den følgende dag. Af udkastet fremgår bl.a.:

”Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge- og Integrationsministeren en instruks til Udlændingestyrelsen om, at såkaldte barnebrude ikke længere skulle indkvarteres sammen med deres ældre ægtefæller i det danske asylsystem.

Folketingets Ombudsmand har den 1. februar 2016 sendt et udkast til redegørelse om sagen til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Efter udkastet til redegørelse er det Folketingets Ombudsmands vurdering, at instruksens indhold var ulovlig, og at den samtidig medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i konkrete sager om adskilt indkvartering.

Folketingets Ombudsmand lægger samtidig til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

Sammenfattede finder Folketingets Ombudsmand Udlændinge- og Integrationsministeriets fremgangsmåde i sagen særdeles kritisabel.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i et svar til Folketingets Ombudsmand taget ombudsmandens udkast til redegørelse til efterretning.

Udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg siger:

”Jeg tager Ombudsmandens kritik til efterretning. Min holdning til denne sag er velkendt, og det er ingen hemmelighed, at jeg har ønsket en så restriktiv linje som muligt. Derfor greb vi hurtigt ind over for den praksis, der var, hvor barnebrude blev accepteret i asylsystemet. Det var og er helt afgørende for mig, at vi allerede i asylfasen markerer, hvordan det danske samfund fungerer – med demokratiske frihedsrettigheder, hvor man selv vælger sin ægtefælle.”

Mailen indeholdt desuden et afsnit om de gældende regler og et uddybende afsnit om ombudsmandens kritik.

Lykke Sørensen sendte den 5. februar 2017 kl. 22.04 sålydende svar til Mia Tang (cc Uffe Toudal Pedersen, Jesper Gori og Jonas From Soelberg):

”Efter min opfattelse skal pressemeddelelsen være kort og meget konkret. Jeg synes, at konteksten bør fremgå, dvs. at det er et udkast til redegørelse, og at ministeriet har svaret. Ombudsmanden lægger meget vægt på - må jeg forstå - at det er et udkast til redegørelse.

Hvis det oprindelige udkast til pressemeddelelse fastholdes, vil jeg bemærke følgende:

1. Folketingets Ombudsmand lægger til grund, at instruks af 10. februar 2016 er ministerens instruks. Det synes jeg er væsentligt at fastholde.
2. Begrundelsen, herunder om muligheden for at give et pusterum, jf. sidste sætning i 1. afsnit, blev først en del af ministerens argumentation i forbindelse med et samråd. Det er således efterrationalisering at anføre dette som en del af den oprindelige begrundelse.
3. Instruks er kategorisk og undtagelsesfri i sin ordlyd. Det er denne ordlyd, som Ombudsmanden vurderer er ulovlig. Det kan således ikke anføres i pressemeddelelsen, at ”alle par med mindreårige ægtefæller nu som udgangspunkt skulle skilles ad”. Hvis der havde stået ”som udgangspunkt” i instruks, ville Ombudsmandens vurdering formentlig have været anderledes.

4. I ministerens citat er det anført, at hun ønsker en så restriktiv linje som muligt inden for lovens rammer. Det kan overvejes blot at skrive, at ”jeg har ønsket så restriktiv en linje som muligt”.

5. I fakta-afsnittet har jeg foretaget nogle ændringer, således at vi er så tæt som muligt på Ombudsmandens redegørelse.”

8.10.3.2. Reaktionen på udkastet i Udlændingestyrelsen

Det fremgår af en mail af 3. februar 2017 kl. 13.34, som Frederik Marker Hansen sendte internt i Udlændingestyrelsen, at styrelsen udarbejdede et presseberedskab i anledning af Folketingets Ombudsmands redegørelse. Det hedder i mailen bl.a.:

”Hermed beredskab til den kritik, som FOB retter mod ministerinstruksen. Vi forventer, at der kommer noget fra FOB i løbet af næste uge.

Af udkastet til FOB’s redegørelse fremgår det, at det hovedsageligt er ministeriet som kritiseres. Vi har derfor i beredskabet langt en linje, hvor vi nævner, at vi hele tiden har behandlet sagerne ved en konkret og individuel vurdering, hvilket FOB anbefaler.

I det andet citat, hvor vi svarer på spørgsmålet, om US burde have sagt fra over for instruksen, er målet implicit at svare, at det gjorde vi også.”

De to citater, der var ledsaget mailen, var sålydende:

”Hvilke konsekvenser får det, at ombudsmanden har udtalt, at ministerens instruks af 10. februar 2016 var ulovlig?

...

Citat: ”Vi er helt enige med ombudsmanden i, at det beror på en konkret og individuel vurdering i de enkelte sager, om et par kan indkvarteres hver for sig. Vi har netop foretaget en sådan konkret og individuel vurdering i alle sagerne, og derfor er det ikke alle par, som har været indkvarteret hver for sig.

I sager, hvor den ene part er under 15 år gammel, vil parret dog aldrig blive indkvarteret sammen. Det samme gælder, hvis der er tale om et tvangsægteskab.”

Burde Udlændingestyrelsen have sagt fra over for ministerens instruks?

...

Citat: "Vi har i overensstemmelse med det, som ombudsmanden har skrevet i [udkastet til] redegørelsen, foretaget en konkret og individuel vurdering af hver enkelt sag. Der er således ikke opstået spørgsmål af den omhandlende karakter."

Adam Abdel Khalik har herom forklaret²⁰⁹ bl.a., at han betragter Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum som meget troværdige. De oplyste over for ham, at der blev foretaget konkrete og individuelle vurderinger. Han synes også, at omstændighederne taler for det. Hvorfor skulle de fem par ellers ikke adskilles? De havde rigeligt med oplysninger at se på dengang. Han har derfor ikke haft noget grundlag for at tilsidesætte det. I de sager, han har medvirket til, er der foretaget konkrete og individuelle vurderinger. Han ved ikke, om der i den sag, han tidligere nævnte om parret, hvor pigen pludselig var under 18 år, blev foretaget en konkret og individuel vurdering i forbindelse med den indledningsvise adskillelse, da han ikke var med til at træffe denne beslutning, men i forhold til den endelige afgørelse blev der altid spurgt ind til tvang mv. og foretaget en konkret og individuel vurdering. Sådan var det i alle sagerne, efter at han var blevet ansat. Han kan ikke svare på, om det, der fremgår af beredskabet, vedrørte den indledningsvise adskillelse. Det kommer an på, hvad ombudsmanden havde udtalt. Han læser denne mail som om, at den vedrører den egentlige adskillelse. Han tror ikke, at ombudsmanden har beskæftiget sig med den "indledningsvise adskillelse". Adspurgt, om han i forbindelse med genoptagelsessagerne havde fat i de oplysninger, der forelå i sagerne i forbindelse med adskillelserne i februar og marts 2016, har han forklaret, at de i forbindelse med behandlingen af genoptagelsessagerne havde fat i alt det materiale, der lå på sagerne. Adspurgt, om han i denne forbindelse gjorde sig selvstændige overvejelser om, hvorvidt styrelsen oprindeligt havde haft et fornødent grundlag til at foretage en konkret og individuel vurdering, har han forklaret, at den opfattelse, han fik af retsstillingen på daværende tidspunkt, var, at det helt klare udgangspunkt var adskillelse af alle, og at der skulle foreligge oplysninger af f.eks. helbredsmæssig karakter, hvis man ikke skulle adskille i forbindelse med den indledningsvise adskillelse. Hans opfat-

209 Afhøringsekstrakten, side 330-331.

telse var, at det var undersøgt, om der var sådanne oplysninger i systemet. Hans billede var, at det var fraværet af oplysninger, der gjorde, at man lagde til grund, at der ikke var et problem. Foreholdt, at der i nogle af sagerne forelå oplysninger, der umiddelbart talte imod en adskillelse, har han forklaret, at hans opfattelse er, at det var mindre betænkeligt at træffe afgørelse i februar 2016 end i dag, fordi der dengang forelå oplysninger. Han overvejede ikke på det tidspunkt, om de "gamle sager" var tilstrækkelig oplyst efter officialmaksimen. Han koncentrerede sig om det arbejde, han skulle udføre. Han havde ikke grundlag for at tilsidesætte det, han fik oplyst.

Adam Abdel Khalik sendte den 2. februar 2017 kl. 18.27 et udkast til beredskabet til Ditte Kruse Dankert. Af den videre korrespondance mellem de to den 2. og 3. februar 2017 fremgår bl.a.:

"Fra: Ditte Kruse Dankert

Sendt: 2. februar 2017 19:18

Til: Adam Abdel Khalik

Emne: Re: Reviderede talepunkter vedr. BB ad drøftelse med Lene kl. 13 i morgen

Meget fint, enig. Det vil jeg godt lægge navn til:-) talte med Lykke i dag, vi skal i øvrigt lige holde det tæt. Lykke markerede, at vi ikke kunne tale om det for tæt på øvrige i dag ...som alle er chefer (!)... ikke alle orienterede derinde åbenbart. Men hun var bare glad for, at det ikke kom til at gå ud over os..fra fob i hvert fald.

...

Den 3. feb. 2017 kl. 08.54 skrev Adam Abdel Khalik ...:

Jeg må bare sige, at det, som har reddet os/er, er beslutningen om, at fem par aldrig skulle have været adskilt, og at vi trods alt fik lukket sagerne relativt hurtigt og med et rimeligt udfald (situationen taget i betragtning), da vi først kom i gang. Begge dele skal du være glad for, at du kom igennem med ;)

...

Den 3. feb. 2017 kl. 20.22 skrev Ditte Kruse Dankert ...:

Det er jeg også. Er lidt bekymret for Jesper. Ministersekretæren nævnte for mig i dag, at det er den sag, der har fyldt mest i ministerens hoved

sidste år. ...nu har hun en ny yndlingssag - el-haresdommen, vi er da heldige (NOT!)

...

Den 3. feb. 2017 kl. 20.25 skrev Adam Abdel Khalik ...:

Ja, den rammer ham hårdt. Han er så ordentlig. Han fortjener meget bedre. Vi lever op til vores navn som kontoret for vindere...

...

Den 3. feb. 2017 kl. 21.50 skrev Adam Abdel Khalik ...:

...

Der er jo ikke nogen tvivl om, at fob mener, at der kan gøres et tjenstligt ansvar gældende i departementet (han skriver specifikt, at det falder uden for hans kompetence at udtale sig om det, og streger selv deres navne i korrespondancen, og det kan simpelthen ikke læses på andre måder). Kommer dog ikke til at ske, at der gøres et sådant ansvar gældende. Lykke er urørlig i det system, og der er kæmpe respekt for hende også i stm. Hun er ikke typen, som lader andre tage skud for sig, så hun har hans ryg. Hvis nogen skal rammes, er det Line skytte (hexia de trick) eller Uffe. Begge dele er usandsynligt, men klart Uffe, sagen belaster mest af alle. Det er hans opgave at stoppe hende. Jeg tror jo på, at det er et spørgsmål om tid, før Lykke får uffes plads, men næppe denne sag, der gør det.

Se i øvrigt uui 302 ved lejlighed, hvor ... (görtz) direkte skriver, at der ikke undtagelser...

...

Den 3. feb. 2017 kl. 22.08 skrev Ditte Kruse Dankert ...:

Lykke signalerede at jeg skulle dæmpe stemmen da Jesper stod tæt på, meget mærkeligt.

Uffe nævnte sagen i plenum - altså som en varsel om at der var noget alvorligt på vej, der mere end matchede annoncerne, hvor han havde synes, at der kunne tages til genmæle ift fob.

...

Den 3. feb. 2017 kl. 22.30 skrev Adam Abdel Khalik ...:

Lyder underligt... men kan jo være, at hun bare vil skåne ham. Er vel en typisk mandlig egenskab, at man bare vil holde problemerne nede, og ikke vil tale om dem.

Kan også være, at det er nogen i ministersekretariatet, der må ofres for at have trykket send på den pressemeddelelse uden at have indhentet tilstrækkeligt med fagligt input. Men er hverken sandsynligt eller for-tjent, hvis det får konsekvenser for Jesper. Nok har han misforstået jm i sagen, men jeg kan ikke forestille mig, at han har nikked til den pressemeddelelse. Det er han for klog til. Da jeg talte med milo om den i februar 2016 virkede det i hvert fald ikke som om, at de (eller i hvert fald hun) havde været særlig involveret i pressemeddelelsen.

Det eneste jeg undrer mig over er tys-tys indstillingen til FOBs udtalelse, når i alle er chefer, og dermed også må formodes at kunne holde nogenlunde tæt, når det gælder.

...

Den 3. feb. 2017 kl. 22.48 skrev Ditte Kruse Dankert ...:

Han har ikke set pressemeddelelsen før den var gået

...

Den 3. feb. 2017 kl. 22.59 skrev Adam Abdel Khalik ...:

Allerede der har han jo rene hænder... meget kan man forvente af ham, men han kan ikke rejse i tid, og det er ikke ham der har fulgt op på den ved at insistere på at adskille ALLE. Det var hexia. Han har derimod insisteret på den kattelem, som ministeren hader, og som nærmere er en ladeport.

Godt, at han har nogen han kan tale med, som kender ham og sagen, og som ikke er en del af deres opgør.

Det er en voldsom udtalelse fra fob. Har aldrig set ham bruge ordet "uforståeligt" før.

...

Den 3. feb. 2017 kl. 23.01 skrev Ditte Kruse Dankert ...:

Jeg tør ikke tænke på reaktionen. Uffe vil åbenbart gerne kæmpe, det er kampen derinde pt. Svært at se hvordan det lige skulle lykkes.

...

Den 3. feb. 2017 kl. 23.10 skrev Adam Abdel Khalik ...:

Jeg var involveret i annoncesagen, selvom jeg var rokeret, men de kunne ikke finde andre til at skrive på det dengang, så jeg sad og skrev på det sammen med lykke/mor. Jeg kan til dels godt følge ham; Den helt grundlæggende uenighed med fob, som stm tidligere har bakket op om, går på, om det virkelig kan passe, at der gælder retlige grænser for, hvordan man kan kommunikere politisk i en pressemeddelelse. Fob har dog sat Uffe skak mat i den konkrete sag ved at sige, at pressemeddelelsen (tilsyneladende) er identisk med instruksen, og så burde den sag være lukket.

...

From: Ditte Kruse Dankert ...

To: Adam Abdel Khalik ...

Subject: Re: SV: Reviderede talepunkter vedr. BB ad drøftelse med Lene kl. 13 i morgen

Date: 2017/02/03 23:27:28

...

Det virker langt ude, synes jeg. Lad den nu bare dø, hvis den ikke koster nogen noget. Men det er jo svært at sige.

..."

I en sideløbende mailtråd med emnet "Privat :-)" Re. SV: Reviderede talepunkter vedr. BB ad drøftelse med Lene kl. 13 i morgen" hedder det i en mail af 3. februar 2017 kl. 22.45 fra Ditte Kruse Dankert til Adam Abdel Khalik som svar på Adam Abdel Khaliks mail af 3. februar 2017 kl. 22.30 (gengivet ovenfor) således:

"Nu har jeg endelig læst det hele i en sammenhæng. Man får lidt svedige håndflader. Hold nu op et held, at slog bremsen lidt i (Henrik ville jo også bare køre, som jeg husker det). Der var Lene sku god nok.

Har lige SMS et m Jesper. Pyha. Farlig sag.”

Adam Abdel Khalik har herom forklaret²¹⁰, at han ikke husker, hvem – som henvist til i hans mail af 3. februar 2017 kl. 08.54 – Ditte Kruse Dankert skulle have noget igennem overfor, men det afspejler bestemt også hans synspunkt i dag. Han husker ikke, om der i styrelsen var forskellige holdninger til, hvordan sagerne skulle behandles. Det var imponerende, at man fra styrelsens side, selvom de fem sager var nået ministerens bord, og denne havde resolveret, at de skulle adskilles, alligevel ikke adskilte dem. Det er Ditte Kruse Dankert, der har fortalt ham, at ministeren havde resolveret, at de skulle adskilles. Som han husker det, fremgår det af en note på en af sagerne, hvornår det skete. Det fremgår af noten, at sagen forelægges, og måske står der også, hvornår man fik en tilbagemelding. Han husker ikke, hvad der i øvrigt står i noten. Foreholdt Ronya Habos forklaring om, at der alene skulle ske adskillelse i fire af sagerne, mens det par, der var gift ved kongebrev, ikke skulle adskilles, har han forklaret, at det er rigtigt, at ministeren accepterede, at dette par ikke blev adskilt. Hans bemærkning i mail af 3. februar 2016 kl. 22.30 til Ditte Kruse Dankert om, at Jesper Gori havde misforstået Justitsministeriet i sagen, handlede om, at der var så stor diskrepans mellem det, de fik at vide på mødet den 1. juli 2016, og det, der fremgik af retningslinjerne fra december. Han husker ikke i dag, om han fik at vide, at der var noget, Jesper Gori havde misforstået.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret²¹¹, at hun går ud fra, at Adam Abdel Khalik med sætningen ”... skal du være glad for, at du kom igennem med” – i mailen af 3. februar 2017 kl. 08.54 – tænkte på alle, der på daværende tidspunkt var involveret, og således ikke kun refererede til hende. Adam Abdel Khalik mente med sin mail, at det var godt, at Udlændingestyrelsen fik tænkt sig om og fik rejst sagerne. Hun går ikke ud fra, at han med sin mail sigtede til, at der havde været et modsætningsforhold internt i Udlændingestyrelsen. Foreholdt Adam Abdel Khaliks mail af 3. februar 2017 kl. 22.30 til hende om, at Jesper Gori havde ”misforstået jm i sagen”, har hun forklaret, at hun ikke ved, hvad Adam Abdel Khalik mente med dette. Adam Abdel Khalik havde måske ”hørt noget på vandrørene”. Adam Abdel Khalik fik mange meldinger, og hun gik ikke nærmere ind i det. Hun ved ikke, hvad Jesper Gori skulle have misforstået. Hun spurgte ikke Adam Abdel Khalik om, hvad han nærmere

210 Afhøringsekstrakten, side 330 ff.

211 Afhøringsekstrakten, side 459-460.

mente. Hendes mail af 3. februar 2017 kl. 22.45 var sendt som reference til, at Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 stoppede op. Når hun nævnte Henrik Grunnet, var dette udtryk for, at det ikke var tydeligt, hvor Henrik Grunnet stod i sagen, men Lene Linnea Vejrum og hun var enige om, hvordan de skulle håndtere sagerne. Hun regnede Henrik Grunnet lidt "ude" i denne periode. De havde den 11. eller 12. februar 2016 fået at vide, at han skulle stoppe som direktør i Udlændingestyrelsen. Hun har ikke talt meget med Lene Linnea Vejrum om, hvilke drøftelser Lene Linnea Vejrum havde med Henrik Grunnet. Adspurgt til Adam Abdel Khaliks mail af 3. februar 2017 kl. 22.59 har hun forklaret, at hun går ud fra, at "han" er Jesper Gori. Adam Abdel Khalik skrev i mailen, at det ikke var Jesper Gori, men derimod Line Skytte Mørk Hansen, der havde fulgt op på pressemeddelelsen. "Hexia" er Line Skytte Mørk Hansen. Jesper Gori havde insisteret på undtagelser. Hun havde fortalt Adam Abdel Khalik om sagens forløb. Det, som Adam Abdel Khalik skrev, afspejlede, hvad Lene Linnea Vejrum og hun havde fortalt ham om forløbet. Det²¹² krævede i situationen noget af Lene Linnea Vejrum at holde fast i, at der skulle være undtagelser. Henrik Grunnet var ude på sidelinjen, men Lene Linnea Vejrum holdt fast.

Den 7. marts 2017 skrev Lene Linnea Vejrum en mail med nogle overvejelser om "barnebrudelæren". Det hedder i denne mail bl.a.:

"...

Er lidt i tvivl om barnebrudelæren. Her noget virkelig hurtig nedgriflet.

...

Barnebrudesagen

Kort fortalt:

I slutningen af januar har Metroxpress en række historier om såkaldte barnebrude på danske asylcentre. Deres vinkel er at det en skandale.

De nævner eksempler på piger helt ned til 14 år gift med mænd med opholdstilladelse i DK. Historien går også på, at disse piger bor hos mændene i weekenderne.

212 Afhøringsekstrakten, side 465.

Det førte til at der blev lavet opgørelser over, hvor mange mindreårige, der boede på asylcentre med deres (myndige) ægtefælle eller samlever.

Praksis var, at var man over 15 år, fik man lov at bo sammen, men var under overvågning (og indberetning til kommunen), var man under 15 fik man ikke lov at bo sammen. Såfremt, der var problemer i forhold til dem over 15 år, var det en sag for kommunen i samarbejde med operatøren og US.

I dagen op til ministerens pressemeddelelse den 10. februar, var der ekstra megen presseomtale, og mange aktører på banen.

Og den 10. februar kommer pressemeddelelsen.

...

Ordet retningslinjer blev brugt i pressemeddelelsen. I de kommende dage efterspørger vi derfor disse retningslinjer, men efter nogle dage går det op for os, at pressemeddelelsen er lig med retningslinjerne. Der er således ikke lagt op til undtagelser. Det er vi og operatørerne meget forundrede over. Vi har en klar opfattelse af, at der er sager, hvor det vil udgøre en krænkelse i menneskeretslig forstand (retten til familieliv), hvis vi adskiller. Vi mener altså, at der skal foretages en konkret og individuel vurdering.

Vi går derefter i gang med at sagsoplyse, og vi begynder at få oplysninger om par, hvor pigen er 17, manden er 21 og der er et barn og et på vej. Og sager, hvor operatørerne mener, at det vil være direkte skadeligt at adskille.

Vi bliver hele tiden presset i forhold til at effektuere i henhold til pressemeddelelsen, men synes det er forkert ikke at foretage en individuel vurdering. Det fører til at vi starter med adskille de oplagte, fx par hvor pigen er unge, der er stor aldersforskel og der er ikke børn. men vi står tilbage med en række par, hvor vi ikke synes vi kan adskille, henset til beskyttelsen af familielivet. Her taler vi løbende med departementet om, at vi ikke mener, at vi kan effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen.

Folketingets ombudsmand går tidligt ind i sagen qua en klage fra et af de berørte par. Men han vælger også at gå ind i sagen på det generelle plan og beder løbende om redegørelser for forløbet.

Departementet tilkendegiver overfor ombudsmanden, at man vil lave en vejledning til os. Denne vejledning kommer først sidst på året 2016. I den endelige vejledning er praksis en, hvor der skal foretages en konkret og individuel vurdering, og hvor der vil være par, der ikke skal adskilles, henset til Retten til familieliv.

Senest udkast til redegørelse fra ombudsmanden, hvor han rejser alvorlig kritik af departementet. Han siger bla, at instruksen (pressemeddelelsen) efter sit indhold var ulovligt og egnet til, at der blev truffet forkerte afgørelser, men at vi konkret har administreret lovligt.

...

Hvad har vi lært?

Tro på os selv – stille spørgsmål ved lovligheden, uanset at det kommer fra departementet.

At vi har en selvstændig pligt som myndighed til at administrere efter loven, herunder fx EMRK om retten til familieliv, uanset instruktion.

Hvis det virke forkert, er det måske forkert.

Selvfølgelig skulle vi følge ministerens ønske, men kun så langt, som vi kunne stå inde for ift faglighed og saglighed.

Var vi gode nok til at komme ud med vores budskab – og/eller kunne det overhovedet lade sig gøre? Vi har kommunikere loyalt ift departementet, men igen så langt som vi kunne stå inde for, fx i redegørelser til ombudsmanden. Igen et spørgsmål om saglighed og lovlighed.

Inddrage kompetencer, erfaring mv. på tværs – vi havde rigtig stor glæde af at inddrage Anni og Jens i overvejelserne.

Få mere på skrift/Skrive alt ned – jeg/ vi har løbende haft mange samtaler med departementet om det ene og det andet, som ikke blev doku-

menteret, men i en sag som denne, skulle jeg/vi klart have bedt om at få mange af "ordrene" på skrift.

Vær vedholdende og stole på vores dømmekraft."

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret²¹³, at der var et konstant pres for, at adskillelserne skulle foretages hurtigt. Henvisningen i mailen til, at de løbende talte med departementet om, at de ikke mente, at de kunne effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen, var en henvisning til drøftelsen af de fem sager. Det var et første udkast til et oplæg til et ledelsesmøde, som Tanja Franck havde bedt Ditte Kruse Dankert og hende om at lave. At de skulle "stille spørgsmål ved lovligheden, uanset at det kommer fra departementet", var en overvejelse om, at de måske skulle være mere præcise, når der var noget, de mente, at man ikke kunne. Set på dette tidspunkt var der klart et spørgsmål om lovlighed, og det skulle de måske have indset tidligere. Det var det samme, hun henviste til med sætningen om, at "hvis det virker forkert, er det måske forkert". Adspurg, om der er noget at lære, hvis man har gjort alting rigtigt, har hun forklaret, at det, der var forkert, var, at de fik at vide, at der ikke skulle gøres undtagelser. Det viste sig at være forkert. Hvis hun ser på det nu, er der mange ting, hun ville have gjort anderledes. På daværende tidspunkt gjorde de deres bedste med den hensigt at administrere lovligt. I dag ville hun blandt andet ønske, at de var gået endnu dybere ind i de konkrete sager, og at de tidligere havde besluttet at behandle sagerne som afgørelsessager. Så havde de fået flere oplysninger i sagerne.

8.10.3.3. Reaktioner på udkastet i Statsministeriet

Christian Hesthaven sendte den 3. februar 2017 kl. 15.35 sålydende interne mail i Statsministeriet til Christian Kettel Thomsen:

"Emne: Udkast til ombudsmandsudtalelse om adskillelse af mindreårige asyelpar

...

1. I februar 2016 besluttede udlændingeministeren ved en administrativ beslutning at ændre praksis, så mindreårige asylansøgere ikke

²¹³ Afhøringsekstrakten, side 436.

fremadrettet kunne bo sammen med en ægtefælle eller samlever. Folketingets Ombudsmand blev inddraget i spørgsmålet, da han i marts modtog en klage fra et syrisk ægtepar med en 17-årig gravid kvinde og hendes 26-årige mand, som var blevet adskilt og placeret på to forskellige asylcentre.

På baggrund af klagen til ombudsmanden valgte ministeriet og Udlændingestyrelsen i maj 2016 at genoptage den konkrete sag andre tilsvarende sager. Ombudsmanden trådte derfor ud af den konkrete sag. I stedet besluttede han at starte en af egen drift-undersøgelse af den generelle bagvedliggende sag om ministeriets instruks vedrørende den ændrede praksis.

2. UIM har nu modtaget udkast til udtalelse fra ombudsmanden, som de har fire uger til at kommentere på.

I udkastet lægger ombudsmanden op til at udtale, at ministeriets instruks fra februar 2016 var ulovlig og indebar betydelig risiko for forkerte afgørelser, og sammenfattende at fremgangsmåden er særdeles kritisabel.

Ombudsmanden lægger desuden op til, at der er begået fejl eller forømmelser af større betydning, hvilket betyder, at han efter loven skal give meddelelse til Folketingets Retsudvalg.

Kritikken går nærmere bestemt på, at instruksen var (og blev administreret som) kategorisk og undtagelsesfri og dermed i strid med pligten til altid at skønne konkret i hver enkelt sag. I dette tilfælde følger denne pligt ikke kun af forvaltningsretlige grundsætninger men også af internationale forpligtelser. Desuden anfører ombudsmanden, at instruksens kunne være med til at give de berørte en fejlagtig opfattelse af deres retsstilling.

3. Det bemærkes, at ingen asylpar længere er adskilt efter instruksens. Ministeriet har således oplyst ombudsmanden, at man pr. 3. november 2016 ikke længere har verserende sager om adskilt indkvartering. Den adskilte indkvartering for par, hvis sager er blevet genoptaget, varede mellem 10 dage og 7½ måned.

Ministeriet har desuden i december 2016 sendt ombudsmanden et notat om ministeriets nuværende syn på Danmarks internationale forpligtelser ift. indkvartering af mindreårige gifte og samlende. Der administreres nu på baggrund heraf.

I udkastet til udtalelse erklærer ombudsmanden sig overordnet enig i konklusionerne i ministeriets notat, idet han dog tager forbehold for at tage endelig stilling hertil i hvert enkelt tilfælde, hvis han får klagesager herom.
..."

Mailen blev af Christian Kettel Thomsen videresendt til Lars Løkke Rasmussen og hans særlige rådgiver Jacob Bruun Christensen, der samme dag kl. 16.29 skrev således:

"Øv! Hvad kan man gøre for at lovliggøre beslutningen om, at danske asylcentre ikke skal huse mindreårige som er (tvangs-)gift med ældre?

Det underliggende politiske argumentation for den (åbenbart juridisk kritisable) beslutning fra 2016 er vi vel fortsat enige i..."

Christian Hesthaven sendte samme dag kl. 16.42 – i anledning af Jacob Bruun Christensens mail – sålydende mail til Christian Kettel Thomsen:

"Blot t.o. har jeg også talt kort på telefon med JBC herom.

Blot sagt, at man med det nye notat, de nu administrerer efter, som jeg har forstået det har forsøgt at gå til grænsen for, hvad man kan uden at overtræde konventionen."

Den 6. februar 2017 kl. 12.55 sendte Christian Kettel Thomsen endvidere sålydende mail til bl.a. Lars Løkke Rasmussen:

"Hej Lars, Ombudsmandens rapport om barnebrude og ministerens svar herpå er offentliggjort i dag.

Du får notits og vurdering senere på eftermiddagen.

Men der kommer nok stor debat i morgen om det, idet DF's B38 om barnebrude skal 1. behandles.

Det formodes, at der bliver et "undersøgelsesspor", altså krav om yderligere undersøgelse, placering af ansvar etc.

Det bliver der næppe flertal for. Men jeg har bedt Uffe T. om, at de (med et forventeligt parlamentarisk sikkerhedsnet) er så eksplicitte som muligt i de kommende samråd mv., så du har noget at henvise til og bl.a. kan undgå at skulle bede om redegørelse mv."

Der blev i Statsministeriet desuden udarbejdet et notat om ombudsmandens redegørelse. Det hedder i dette notat, der er dateret den 6. februar 2017, bl.a.:

"Ombudsmandsredegørelse om adskillelse af mindreårige asylpar

...

2. Ombudsmandens udkast til redegørelse

2.1. Ombudsmanden har den 1. februar 2017 sendt et udkast til redegørelse om sagen til Udlændingeministeriet.

...

3. Udlændingeministeriets svar

Udlændingeministeriet har ved brev af 3. februar 2017 meddelt ombudsmanden, at ministeriet tager udkastet til redegørelse til efterretning.

...

Det kan i øvrigt oplyses, at ingen asylpar længere er adskilt med afsæt i februar-instruksen. Udlændingeministeriet har oplyst ombudsmanden, at der pr. 3. november 2016 ikke længere var verserende sager om adskilt indkvartering. Den adskilte indkvartering for par, hvis sager er blevet genoptaget, varede mellem 10 dage og 7½ måned.

...

5. Ny instruks i december 2016

Udlændingeministeriet har i december 2016 sendt ombudsmanden et notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentre, hvori der bl.a. er redegjort for EMRK artikel 8 og FN's Børnekonvention.

Det fremgår af notatet, at det er et generelt udgangspunkt for indkvarteringsordningen, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år. Det fremgår dog samtidig, at vurderingen af, om der i de enkelte sager kan ske separat indkvartering, altid er konkret og individuel. Hvis Udlændingestyrelsen efter en konkret og individuel vurdering finder, at det vil være i strid med EMRK artikel 8 eller FN's Børnekonvention at indkvartere et par hver for sig, skal myndighederne derfor indkvartere parret sammen. Separat indkvartering må alene opretholdes, så længe det er foreneligt med Danmark internationale forpligtelser (dvs. proportionalt). Ministeriet har desuden nærmere vejledt om den vurdering, der skal foretages i forbindelse med adskillelse af asytpar. Det må antages, at bl.a. aldersforskellen, og om parret har børn, vil skulle indgå i vurderingen.

Der administreres nu på baggrund af denne instruks, og ombudsmanden udtaler i udkastet til redegørelse, at han overordnet er enig i konklusionerne i notatet, idet han dog tager forbehold for at tage endelig stilling hertil i hvert enkelt tilfælde, hvis han får klager herom.

6. Mulige politiske krav og søgsmål mod staten

6.1. Ombudsmandens redegørelse må – selv om den kun foreligger i udkastform – forventes at give anledning til spørgsmål fra oppositionen.

Det kan ske dels i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag B 38, dels fx i samråd. Det kan heller ikke udelukkes, at visse partier vil kræve, at der iværksættes en undersøgelse af forløbet.

Det er nærliggende, at disse spørgsmål først og fremmest vil rette sig mod de forhold, ombudsmanden ikke har undersøgt – dvs. 1) myndighedernes sagsbehandling i forbindelse med instruksen (fx om forvaltningsretlige regler er blevet overholdt) og 2) udlændingeministerens og involverede embedsmænds ageren i sagen (dvs. spørgsmål om ansvar).

For så vidt angår samråd mv. om sagen vurderes det hensigtsmæssigt, at der anlægges en åben kommunikationslinje, hvor der fra Udlændingeministeriets side gives en så fyldestgørende beskrivelse af sagen som

overhovedet muligt, dvs. både på de oplagte spørgsmål og på spørgsmål, der – uanset hvad – må forventes at blive stillet på tidspunkt.

Det er imidlertid ikke sandsynligt, at der vil kunne samles et flertal for en nærmere undersøgelse af sagen (fx en advokatundersøgelse eller en undersøgelseskommision), idet DF ikke forventes at bakke op herom.

6.2. Herudover kan det ikke udelukkes, at asylansøgere, der – som følge af februar-instruksen – retsstridigt har været adskilt, vil anlægge sag mod staten med krav om godtgørelse for tort og erstatning for økonomisk tab.

...”

Christian Hesthaven har herom forklaret²¹⁴ bl.a., at første gang, han skulle forholde sig indholdsmæssigt til sagen, var en fredag i februar 2017, hvor han blev kontaktet af Udlændinge- og Integrationsministeriet. Det var Lykke Sørensen, der ringede til ham, efter at de havde modtaget udkastet til redegørelse fra Folketingets Ombudsmand. Han²¹⁵ er næsten sikker på, at det anførte i hans mail af 3. februar 2017 kl. 15.35 var baseret på en telefonisk gengivelse fra Lykke Sørensen, hvor hun læste udvalgte passager op. Lykke Sørensen ringede til ham og sagde, at udkastet nu var kommet. Normalt har man fire uger til at komme med bemærkninger. I denne periode kommenterer man ikke offentligt på udtalelsen, men afventer og lader ombudsmanden offentliggøre sin udtalelse. Udlændinge- og Integrationsministeriet var imidlertid så uheldige, at der ved udgangen af den kommende uge skulle behandles et beslutningsforslag om barnebrude, og de kunne ikke med en viden om, at ombudsmanden ville komme med en kritik, sende ministeren i Folketinget uden forinden at forholde sig til udtalelsen. Udlændinge- og Integrationsministeriet overvejede derfor den lidt usædvanlige fremgangsmåde at offentliggøre ombudsmandens udkast til udtalelse, hvilket også var det, de endte med at gøre. Udlændinge- og Integrationsministeriet kontaktede Statsministeriet for at gøre opmærksom på, at de brød med almindelig praksis, og at der formentlig ville komme noget offentlighed om det. Han er ret sikker på, at de i efteråret 2016 havde sagt til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at de havde haft en drøftelse med ombudsmanden, og at dette gav en indikator på, at ombudsmanden nok

214 Afhøringssekstrakten, side 585.

215 Afhøringssekstrakten, side 587-588.

ville udtale en form for kritik. Han kan ikke huske, hvem der sagde det. Uden at kunne huske det præcist vil det bestemt være en mulighed, at han havde drøftet med Lykke Sørensen, at der kunne komme en kritik. Statsministeriet blev involveret, fordi man forudså, at sagen ville få stor politisk opmærksomhed. Grunden til, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ringede til ham, var formentlig, at de fraveg de almindelige uskrevene spilleregler om ikke at gå ud offentligt med et udkast til ombudsmandsudtalelse. Med hensyn til bemærkningen om, at man allerede i december 2016 kunne betrygge ombudsmanden om, at hans udtalelse ville blive taget til efterretning af Udlændinge- og Integrationsministeriet, ved han ikke, om der havde været kontakt mellem Lars Løkke Rasmussen og Inger Støjberg omkring denne problemstilling. Han deltog ikke i drøftelser i Statsministeriet om, hvordan denne udtalelse eller beslutningsforslaget skulle håndteres. Da Lykke Sørensen havde fortalt, at de ville gå ud med ombudsmandens udkast til udtalelse, orienterede han Christian Kettel Thomsen herom. Christian Kettel Thomsen bad ham formentlig om at skrive en mail om forløbet, hvilket han gjorde med sin mail af 3. februar 2017 kl. 16.42. Han erindrer, at statsministerens særlige rådgiver – efter at Udlændinge- og Integrationsministeriet havde meldt ud, at de tog ombudsmandens kritik til efterretning – havde spurgt ham, hvor stort det juridiske råderum var inden for det, der var den politiske intention. Det var alene en kort samtale. Han husker ikke, om de talte på kontoret eller i telefonen. Under samtalen redegjorde han kort for den juridiske ramme og for EMRK artikel 8. På dette tidspunkt havde han ikke været nede i sagens materie.

Christian Kettel Thomsen har herom forklaret²¹⁶, at da han genså sin mail af 6. februar 2017 kl. 12.55 til Lars Løkke Rasmussen umiddelbart forud for denne afhøring, studsede han lidt over ordene: ”at være så eksplicitte som muligt i de kommende samråd mv.”. Han kan ikke huske, hvorfor han skrev det, men han havde nok en opfattelse af, at oppositionen opfattede det således, at udlændinge- og integrationsministerens svar afgivet i denne sammenhæng havde været noget arrogante og bar præg af, at Folketinget ikke udgjorde en trussel. Han tror, at det, han bad Uffe Toudal Pedersen om, var, at de – også indholdsmæssigt – svarede så godt som muligt og tog det seriøst. Dette skal dog alene ses som hans fortolkning i dag af, hvad han skrev dengang, idet han ikke erindrer udtrykkeligt, hvad han dengang lagde i ordene. Foreholdt

216 Afhøringssekstrakten, side 610 ff.

sætningen i den samme mail om, at det måtte formodes, at der ville blive et undersøgelsesspor, har han forklaret, at han ikke erindrer konkret, hvad han mente hermed, men han vil tro, at oppositionen allerede på dette tidspunkt var begyndt at tale herom. Foreholdt Statsministeriets notat af 6. februar 2017 om ombudsmandsredegørelsen om adskillelse af mindreårige asylpar, punkt 6, har han forklaret, at han ikke husker specifikt, hvorfor de allerede på dette tidlige tidspunkt interesserede sig herfor. Mailen af 3. februar 2017 kl. 15.35 fra Christian Hesthaven til ham ligner en mail, de to havde aftalt, at Christian Hesthaven skulle skrive til ham, og som han kunne videresende til Lars Løkke Rasmussen. Det var således statsministeren, der var målgruppen for denne mail. Han læser Jacob Bruun Christensens mail af 3. februar 2017 kl. 16.29 således, at det var en sag, som han ikke havde hørt om siden året forinden. Han tror, at Christian Hesthaven efterfølgende ringede til Jacob Bruun Christensen for at forklare ham, hvad der var op og ned. Det har formentligt været opfattet som en god politisk sag året forinden, men Jacob Bruun Christensen havde så ikke helt fulgt med i, hvad der var sket i den mellemliggende periode. Adspurg, om han drøftede ombudsmandens udkast med Lars Løkke Rasmussen, har han svaret benægtende. Han har derfor ingen erindring om Lars Løkke Rasmussens reaktion, men man plejer ikke at have så mange meninger om et sådant udkast fra ombudsmanden. Adspurg, om han ikke ønsker at svare på spørgsmålet, eller om han ikke husker det, har han forklaret, at han ikke husker at have talt med Lars Løkke Rasmussen om udkastet til udtalelsen.

Lars Løkke Rasmussen har herom forklaret²¹⁷, at ombudsmandsudtalelsen ikke gav ham anledning til reaktioner, da dette var håndteret i papiret. Hvis ministeren havde valgt ikke at tage udtalelsen til efterretning, havde han været nødt til at interessere sig for det, men eftersom ministeren tog udtalelsen til efterretning, var der ikke noget problem. Han brugte primært sine vågne timer på at løse uløste problemer, og her var der ikke tale om et uløst problem. Jacob Bruun Christensens mail af 3. februar 2017 kl. 16.29 til ham refererede ikke til noget, de havde drøftet. Han tog mailen som udtryk for, at Jacob Bruun Christensen ikke havde været en del af forløbet med sagen om "barnebrudene" og ikke løbende var blevet orienteret om denne sag. Måske var det første gang i forløbet, at Jacob Bruun Christensen var cc på en mail herom. Jacob Bruun Christensen var hans politiske rådgiver, hvilket formentlig var baggrunden for,

217 Afhøringsekstrakten, side 693-694.

at han spurgte, om de skulle handle på det. Det var en kendt sag, at regeringen som forberedelse til formandsskabet for Europarådet i 2017/2018 havde et bredt arbejde i gang om, hvorvidt Den Europæiske Menneskeretskonvention var blevet for snærende. I den forbindelse havde der været en række drøftelser, herunder om hvorvidt konventionens bestemmelser om retten til et familieliv var blevet overfortolket, men ikke møder specifikt i forhold til denne sag.

8.10.4. Beslutningsforslag nr. B 38 fremsat af Dansk Folkeparti

Dansk Folkeparti fremsatte den 15. december 2016 forslag til folketingsbeslutning nr. B 38 om indkvartering af mindreårige asylansøgere. Det følger af forslaget, at Folketinget skulle pålægge regeringen hurtigst muligt at sikre, at der blev oprettet en retstilstand, hvorefter ingen mindreårige asylansøgere kunne indkvarteres med en eventuel ægtefælle eller samlever.

Folketingets Ombudsmand meddelte den 6. februar 2017 bl.a. Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg, at han i lyset af folketingsbeslutning nr. B 38 om indkvartering af mindreårige asylansøgere lod sin endelige redegørelse afvente, om Folketinget under behandlingen af det nævnte beslutningsforslag ville tage egentlig stilling til spørgsmål, som var omfattet af ombudsmandens undersøgelse.

8.10.4.1. Talepapir til brug for behandlingen af beslutningsforslaget

Forslaget blev førstebehandlet den 7. februar 2017. I den forbindelse var der udarbejdet sålydende udkast til tale (dateret 12. januar 2017) til Inger Støjberg:

"DET TALTE ORD GÆLDER

Udkast til tale:

1. Forslagsstillerne bag B 38 ønsker at pålægge regeringen at sikre, at ingen mindreårige asylansøgere indkvarteres med en eventuel ægtefælle eller samlever.

[Regeringens holdning til "barnebrude"]

Lad mig indlede med at gøre min grundlæggende holdning helt klar.

Jeg mener, at det er helt uacceptabelt, hvis asylansøgerbørn under 18 år er tvunget eller presset ind i et ægteskab.

Og jeg mener, at vi har en pligt til at værne om de unge pigers frie valg og ret til selvbestemmelse.

Derfor støtter jeg også tanken bag beslutningsforslaget.

[Udlændinge- og integrationsministerens indkvarteringsinstruks]

2. Det tror jeg nu heller ikke kan være nyt for nogen. Tværtimod.

Det er jo netop disse hensyn, der ligger bag, at jeg selv tog initiativ til at gøre noget ved problemet, straks efter at jeg blev opmærksom på de konkrete sager med barnebrude på asylcentre.

Jeg har jo måttet konstatere, at den tidligere praksis har fundet anvendelse i en årrække, også under den tidligere S-regering.

Det var denne praksis, jeg selv lagde op til et opgør med. Man kan være uenig i behovet for et opgør. Det accepterer jeg, også selvom jeg ikke kan forstå det. Men uanset hvad skete det nu engang på mit initiativ, ikke andres.

Og det er disse hensyn til de unge piger, der måtte blive udsat for tvang i et ægteskab som ligger bag, at jeg meget hurtigt – for nu ca. et år siden – fulgte op med en ny indkvarteringsinstruks til Udlændingestyrelsen.

Instruksen indebærer som bekendt, at mindreårige asylansøgere som [det klare] udgangspunkt ikke kan indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever på asylcentre.

[Og instruksen sender et klart og vigtigt signal til omverdenen om, at vi i Danmark ikke accepterer nogen former for tvang.]

[Ærligt talt håber jeg på, at et sådant klart signal betyder, at man helt vælger Danmark fra, hvis man som ældre mand har presset en helt ung pige ind i et ægteskab. Dent slags er der simpelthen ikke plads til hos os.]

[Danmarks internationale forpligtelser]

3. Som jeg ved en række lejligheder har oplyst Folketinget om, skal der i særlige tilfælde gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering af mindreårige ægtefæller.

Selvfølgelig forudsat, at ingen af parterne er under 15 år. I disse tilfælde gøres der aldrig undtagelse.

[Det er ikke nogen hemmelighed, at jeg personligt gerne så, at man kunne gå længere.]

Undtagelsesmuligheden skyldes imidlertid, at ordningen skal administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om retten til respekt for bl.a. familielivet og FN's Børnekonvention.

Der skal altså være en undtagelsesmulighed for de helt særlige tilfælde.

Der skal f.eks. gøres undtagelse, hvis der er tale om et par på henholdsvis 17 og 18 år, og hvor der ikke er tale om tvang.

Ligeledes skal der gøres undtagelse, hvis danske myndigheder har meddelt parret dispensation til at indgå ægteskab i Danmark.

4. Når det er sagt, vil jeg gerne understrege, at min indkvarteringsinstruks har betydet, at der i meget vidt omfang faktisk sikres en adskillelse af mindreårige ægtefæller på asylcentre med indkvarteringsinstruksen. I hvert fald i en periode, så vi sikrer den pige en "pusterum".

Dette må ikke fortabe sig i diskussionen om "de særlige tilfælde", der jo netop er særlige.

[Par med stor aldersforskel vil f.eks. normalt ikke kunne indkvarteres sammen.]

5. Jeg vil også gerne understrege, at jeg klart og tydeligt har sagt til myndighederne, at den nuværende ordning skal administreres så re-

striktivt som muligt inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Det har jeg også tidligere meddelt Folketinget.

Det betyder også, at der simpelthen ikke er et retligt rum for yderligere stramninger af ordningen inden for Danmarks internationale forpligtelser.

Og jeg kan forsikre forslagsstillerne og Folketinget om, at jeg selv har fuldt sagen meget nøje og sikret mig, at hver en sten vitterligt er blevet vendt for at nå frem til den konklusion.

Det er en sag, der har ligget mig meget på sinde. Ikke af politiske grunde, men af hensyn til de unge piger.

Men konklusionen står altså fast – der skal være en undtagelsesmulighed.

[Beslutningsforslaget]

6. Det bringer mig frem til min konklusion vedrørende regeringens holdning til beslutningsforslaget.

Det fremsatte beslutningsforslag pålægger som nævnt regeringen at etablere en retstilstand, hvorefter ingen mindreårige asylansøgere indkvarteres med en eventuel ægtefælle eller samlever.

Det er vurderingen, at det vil være i klar modstrid med Danmarks internationale forpligtelser at etablere en sådan retstilstand, hvor der ikke er "en kattelem".

7. Det er regeringens opfattelse, at Danmark skal overholde sine internationale forpligtelser, og derfor kan regeringen ikke støtte forslaget.

Til gengæld kan jeg sige, at jeg har gjort det meget klart, at myndighederne skal gå så langt, som det overhovedet er muligt inden for disse forpligtelser."

Anna-Sophie Saugmann-Jensen (Udlændinge- og Integrationsministeriet) sendte den 30. januar 2017 kl. 10.51 udkastet til talepapir til Udlændingestyrelsen med henblik på at modtage styrelsens eventuelle bemærkninger. Margit Sander Rasmussen (Udlændingestyrelsen) besvarede henvendelsen i en mail af 31. januar 2017 kl. 14.23 vedhæftet styrelsens bemærkninger til udkastet. Det fremgår heraf, at Udlændingestyrelsen bl.a. foreslog, at udtrykket "helt særlige tilfælde" blev ændret til "særlige tilfælde". Herom anførte Udlændingestyrelsen, at udtrykket "helt særlige tilfælde" "... kan give indtryk af, at det kun er ganske sjældent, at undtagelsesmuligheden anvendes". Herudover havde Udlændingestyrelsen bl.a. bemærkninger til pkt. 4, første afsnit, hvorom Udlændingestyrelsen anførte:

"Formuleringerne kan give indtryk af, at langt de fleste af disse par/familier også er indkvarteret adskilt efter "pusterummet".

Udlændingestyrelsen foreslår, at der til slut i første punktum tilføjes "ved ankomsten her til landet", eller at afsnittet omformuleres, så det fremgår, at det, der faktisk sikres parrene, er et "pusterum".

8.10.4.2. Q&A til brug for behandlingen af beslutningsforslaget

Der foreligger i sagen tillige et beredskab til Inger Støjberg i form af et Q&A dateret 26. januar 2017. Det hedder i dette Q&A bl.a.:

"Q & A's

De retlige rammer

- 1: Hvornår skal der gøres undtagelse?
- 2: Mener ministeren, at det er rimeligt, at der gøres sådanne undtagelser?
- 3: Spørgsmål vedrørende de konkrete sager/undtagelser
- 4: Er indkvarteringsinstruksen alene udtryk for symbolpolitik?
- 5: Hvorfor fremgik det ikke af ministerens instruks, at der i visse tilfælde skulle gøres undtagelse?
- 6: Hvad er status i ombudsmandens undersøgelse af sagen?
- 7: Hvorfor ønsker ministeren, at der ikke skulle være undtagelser, når der er eksempler på, at adskilt indkvartering har ført til selvmordsforsøg?
- 8: Betalt transport

9: Social- og indenrigsministerens lovforslag om afskaffelse af kongebrev mv.

10: Agter ministeren at søge rammerne for indkvarteringen udforsket i forbindelse med "konventionssporet"?

Konkrete sager

11: Hvor mange sager har været omfattet af indkvarteringsinstruksen?

12: Hvad har været udslagsgivende i sager, hvor der er gjort undtagelse?

13: Hvor mange par er aktuelt indkvarteret hver for sig med henvisning til indkvarteringsinstruksen?

14: Hvor mange mindreårige har selv bedt om at blive/forblive indkvarteret separat fra ægtefællen?

Q & A nr. 1: Hvornår skal der gøres undtagelse?

Muligt svar

- Det er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse i de konkrete sager.
- Afgørelsen træffes på baggrund af en samlet vurdering af alle sagens oplysninger, og med inddragelse af hensynet til Danmarks internationale forpligtelser.
- Det vil bero på en konkret vurdering, om der skal gøres undtagelse.
- Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til respekt for familielivet eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne indkvartere parret sammen.
- Ét eksempel er sager, hvor et par er blevet lovformeligt gift her i landet ved kongebrev, dvs. ved dispensation fra de almindelige ægteskabsregler. I disse tilfælde har de kompetente myndigheder taget stilling til, at der ikke er tale om et tvangsægteskab eller anden form for utilbørligt pres.

- Et andet eksempel kan f.eks. være sager, hvor den mindreårige er tæt på 18 år, parret har børn, hvor forældrene – f.eks. moren til et nyfødt barn – er stærkt traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene efter de sundhedsfaglige udtalelser er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.

Q & A nr. 2: Mener ministeren, at det er rimeligt, at der gøres sådanne undtagelser?

Muligt svar

- Der er eksempler på mindreårige ægtefæller og samlevere, der har fået lov at bo sammen på asylcentre – også efter instruksens udstedelse.
- Det skyldes – som jeg har nævnt i en række sammenhænge, herunder i svar til Folketinget –, at der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde.
- Der vil således være tilfælde, hvor det vil være i strid med f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for bl.a. familielivet at indkvartere et par adskilt.
- Indkvarteringsordningen skal naturligvis administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.
- Og vi er gået så langt, som man kan, inden for denne ramme.

[Mener ministeren, at det er i overensstemmelse med Danmarks syn på børn, at der således gøres undtagelse?]

- Det er Udlændingestyrelsen, som træffer afgørelser i disse sager, og disse afgørelser kan ikke påklages, heller ikke til mig. Det følger direkte af udlændingeloven.
- Mit svar vil derfor også være generelt, da jeg ikke udtaler mig om konkrete sager.

- Min generelle holdning er klar.
- Jeg tror fuldt og fast på, at unge kvinder – og her er der jo tale om piger – skal have frihed til at indrette deres liv, som de ønsker.
- Dét signal – altså signalet om, at i Danmark bestemmer kvinder over eget liv – ønsker jeg at række klart og tydeligt ud til disse piger.
- Og jeg ønsker at give dem en betækningsperiode, et ”pusterum”, hvor vedkommende har tid og rum til at sige fra over for samliv, som muligvis ikke er udtryk for personens egen frie vilje.
- Netop dette er et af de primære formål med min indkvarteringsinstruks.
- Det er således min klare opfattelse, at ordningen med separat indkvartering beskytter de mindreårige ægtefæller og giver dem en mulighed for at frigøre sig fra et eventuelt tvangsægteskab.
- Der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering i de særlige tilfælde, hvor Danmarks internationale forpligtelser – herunder bl.a. FN's børnekonvention – tilsiger dette.
- Hensynet til barnets tarv vil altid være i centrum for denne vurdering.
- Som nævnt gøres der aldrig undtagelse, hvis der foreligger et tvangsægteskab, eller hvis den mindreårige er under 15 år. Sådan må og skal det naturligvis være.

Q & A nr. 3: Spørgsmål vedrørende de konkrete sager/undtagelser

Er ministeren tilfreds med det antal sager, hvor parterne indkvarteres adskilt?

Muligt svar

- De konkrete sager behandles af Udlændingestyrelsen og kan ikke påklages, heller ikke til mig. Mit svar vil derfor være af generel karakter.
- Jeg tror ikke, at der kan være tvivl om min generelle holdning til, at mindreårige ægtefæller skal indkvarteres adskilt på asylcentre. Det er således helt afgørende for mig, at vi giver de mindreårige piger en ... betækningsperiode, et "pusterum", hvor vedkommende har tid og rum til at sige fra over for samliv, som muligvis ikke er udtryk for personens egen frie vilje.
- Der kan som bekendt ikke ske separat indkvartering – heller ikke efter min instruks – hvor dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.
- Det kan som nævnt f.eks. være tilfældet, hvis der er tale om et par på henholdsvis 17 og 18 år, og hvor der ikke er tale om tvang.
- Jeg vil dog gerne understrege, at der i vidt omfang sikres adskillelse af de mindreårige ægtefæller – i hvert fald i en periode – med indkvarteringsinstruksen.
- Hvor mange par, der på et givet tidspunkt kan indkvarteres separat på asylcentre, vil selvfølgelig afhænge af sammensætningen af gruppen af asylansøgere.
- Som nævnt administreres ordningen så restriktivt som muligt.
- Der sker således ikke fælles indkvartering af mindreårige ægtefæller i det omfang, det efter Danmarks internationale forpligtelser er muligt at indkvartere dem separat.

Af et oversigtsark, ministeren har oversendt til Folketinget, fremgår, at en række mindreårige ægtefæller efter en periode flyttes sammen igen. Hvad mener ministeren om det?

Muligt svar

- De konkrete sager behandles af Udlændingestyrelsen og kan ikke påklages, heller ikke til mig. Mit svar vil derfor være generelt.
- Jeg tror ikke, at der kan være tvivl om min generelle holdning til, at mindreårige ægtefæller skal indkvarteres adskilt på asylcentre.
- Det er således helt afgørende for mig, at vi giver de mindreårige piger en betækningsperiode, et "pusterum", hvor vedkommende har tid og rum til at sige fra over for samliv, som muligvis ikke er udtryk for personens egen frie vilje.
- Som jeg har nævnt ved en række lejligheder, skal ordningen imidlertid administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.
- Ved vurderingen af, om en separat indkvartering kan opretholdes over længere tid, indgår varigheden af adskillelsen som et selvstændigt moment.
- [Det skyldes, at intensiteten af indgrebet forøges, og vægten af hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode alt andet lige formindskes, når varigheden af adskillelsen bliver længere.]
- Afhængigt af en sags konkrete omstændigheder kan hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode således ophøre med at være et sagligt hensyn.
- Hvor dette er tilfældet, følger det af Danmarks internationale forpligtelser, at parterne skal flyttes sammen.
- Men i så fald har vi sikret den unge pige et "pusterum". Det kan netop være et sådant pusterum, der kan bidrage til, at pigen selv ønsker at blive indkvarteret uden sin ægtefælle.

/Baggrund:[Udlændingestyrelsen har oplyst følgende vedrørende udfaldet af Udlændingestyrelsens oprindelige afgørelser]

”Det fremgår af notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene, at Udlændingestyrelsen, hvis den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering. Det samme gælder, hvis konkrete grunde i øvrigt tilsiger, at afgørelsen revurderes løbende.

Nedenstående opgørelse omfatter alene styrelsens oprindelige afgørelser i sagerne pr. 26. januar 2017. Opgørelsen omfatter ikke styrelsens revurderingsafgørelser.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i to sager har besluttet, at parterne skulle tilbydes fortsat at være indkvarteret sammen.

Udlændingestyrelsen har i fem sager besluttet, at den separate indkvartering ikke kunne opretholdes, og at parterne derfor skulle tilbydes fælles indkvartering.

Udlændingestyrelsen har i seks sager besluttet, at den separate indkvartering skulle opretholdes.

En del af sagerne er afsluttet, uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne. Det kan f.eks. være tilfældet i situationer, hvor parterne er udeblevet, overgået til integration eller begge er fyldt 18 år under sagens behandling. ”

[Udlændingestyrelsen har oplyst følgende vedrørende udfaldet af Udlændingestyrelsens revurderingsafgørelser]

”Det fremgår af notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene, at Udlændingestyrelsen,

hvis den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering. Det samme gælder, hvis konkrete grunde i øvrigt tilsiger, at afgørelsen revurderes løbende.

Nedenstående opgørelse omfatter alene styrelsens revurderingsafgørelser pr. 26. januar 2017. Opgørelsen omfatter ikke styrelsens oprindelige afgørelser.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i tre sager har besluttet, at parterne, der under Udlændingestyrelsens behandling af revurderingssagerne var indkvarteret hver for sig, skulle tilbydes fælles indkvartering.

En del af sagerne er afsluttet uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne. Det kan f.eks. være tilfældet i situationer, hvor parterne er udeblevet, overgået til integration eller begge er fyldt 18 år under sagens behandling.”]

Q & A nr. 4: Er indkvarteringsinstruksen alene udtryk for symbolpolitik?

Det fremgår af ministeriets notat, at der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering i en række tilfælde. Er indkvarteringsinstruksen reelt uden betydning og blot udtryk for signalpolitik?

Muligt svar

- Som det fremgår af Udlændinge- og Integrationsministeriets notat, er udgangspunktet for indkvarteringsordningen, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevende på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.
- Der skal imidlertid gøres undtagelse til dette udgangspunkt i tilfælde, hvor Danmarks internationale forpligtelser tilsiger dette.
- Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der er tale om et par på henholdsvis 17 og 18 år, og hvor der ikke er tale om tvang.

- Jeg vil dog gerne understrege, at der i vidt omfang sikres adskillelse af de mindreårige ægtefæller – i hvert fald i en periode – med indkvarteringsinstruksen.
- Par med stor aldersforskel vil f.eks. normalt ikke kunne indkvarteres sammen.
- Hvor mange par, der på et givet tidspunkt kan indkvarteres separat på asylcentrene, vil selvfølgelig afhænge af sammensætningen af gruppen af asylansøgere.
- Det er i øvrigt som bekendt Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse i de konkrete sager. Udlændingestyrelsens afgørelser kan ikke påklages, heller ikke til mig.
- Jeg kan dog forsikre om, at ordningen bliver administreret så restriktivt som muligt.
- Der sker således ikke fælles indkvartering af mindreårige ægtefæller i det omfang, det efter Danmarks internationale forpligtelser er muligt at indkvartere dem separat.

Q & A nr. 5: Hvorfor fremgik det ikke af ministerens instruks, at der i visse tilfælde skulle gøres undtagelse?

Muligt svar

- Som jeg tidligere har oplyst [bl.a. under samråd Z, der blev afholdt den 15. marts 2016] skulle min generelle instruks omsættes i nærmere retningslinjer til brug for de konkrete sager.
- Udlændingestyrelsen kom i sommeren med retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne, og ministeriet kom i december 2016 med et notat vedr. ordningens forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

- Udlændingestyrelsen har naturligvis hele vejen skullet administrere indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.
- De tilfælde, hvor der skal gøres undtagelse, er nu nærmere beskrevet i ministeriets notat.
- Det ændrer ikke ved min generelle holdning til, at mindreårige ægtefæller ikke bør indkvarteres sammen, og det er denne linje, der danner afsæt for de retlige overvejelser, som myndighederne skal foretage også i disse sager.

Q & A nr. 6: Hvad er status i ombudsmandens undersøgelse af sagen?

...

Q & A nr. 7: Hvorfor ønsker ministeren, at der ikke skulle være undtagelser, når der er eksempler på, at adskilt indkvartering har ført til selvmordsforsøg?

Muligt svar

- Det er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse i de konkrete sager, og de afgørelser kan ikke påklages, heller ikke til mig.
- Jeg kan derfor alene svare generelt på spørgsmålet.
- Jeg tror fuldt og fast på, at unge kvinder – og her er der jo tale om piger – skal have frihed til at indrette deres liv, som de ønsker. Den samme valgfrihed gælder ikke nødvendigvis i det land, som de kommer fra.
- Dét signal – altså signalet om, at i Danmark bestemmer kvinder over eget liv – bør vi klart og tydeligt række ud til disse piger.
- Og vi bør give dem et "pusterum", hvor de kan overveje, om deres ægteskab med en myndig ægtefælle er udtryk for deres frie vilje.

- Det er således for mig helt afgørende at værne om de unge pigers ret til selvbestemmelse og til ikke at blive underlagt tvang.
- Og jeg står på mål for, at jeg personligt gerne så, at man kunne gå længere med indkvarteringsordningen for at sikre dette.
- Det ændrer ikke ved, at ordningen skal administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, og at der i alle sager skal foretages en konkret vurdering.
- [Det ændrer heller ikke ved, at indkvarteringsordningen – også efter min opfattelse - skal indeholde en ventil, således at der kan gøres undtagelse i de helt særlige tilfælde, som åbenbart ikke er omfattet af formålet med ordningen. Sådan en ventil skal der selvfølgelig altid være.]

[Baggrund:

...

Q & A nr. 8: Betalt transport

Det fremgår af Udlændingestyrelsens og ministeriets retningslinjer, at staten ligefrem skal betale for transporten i forbindelse med de mindreåriges besøg hos hinanden – hvad mener ministeren om det?

Muligt svar

- Det er vurderingen, at visse forudsætninger skal være opfyldt, for at par, hvor en part er mindreårig, kan indkvarteres adskilt inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.
- Det er således vurderingen, at myndighederne skal sikre bl.a., at parterne kan udøve deres familieliv ved besøg. Det betyder i praksis, at myndighederne skal yde støtte til transportudgifterne i forbindelse med besøg.

- Besøgene skal dog gennemføres på en måde, som er forenelig med formålet med adskillelsen af parret. Det vil i praksis normalt sige, at besøgene skal foregå i dagtimerne.
- Der ydes ikke økonomisk støtte til besøg mellem adskilte ægtefæller eller samlevende, hvor den ene part er under 15 år. [Endvidere skal eventuelle besøg hos en ægtefælle under 15 – f.eks. hvor parret har børn – foregå under opsyn af personale.]
- [Forenklet kan man måske sige det på den måde, at betaling for transport i forbindelse med besøg er forudsætningen for, at vi kan adskille parret. Når det er sådan, kan jeg godt leve med denne ordning – det vigtige her er jo, at parret så rent faktisk kan adskilles.]

Q & A nr. 9: Social- og indenrigsministerens lovforslag om afskaffelse af kongebrev mv.

...

Q & A nr. 10: Agter ministeren at søge rammerne for indkvarteringen udforsket i forbindelse med ”konventionssporet”?

Muligt svar

- Som bekendt vil regeringen arbejde for at sikre, at der er den rette balance mellem beskyttelsen af menneskerettighederne og vores mulighed for at bestemme, hvordan vi vil indrette vores samfund.
- Det vil være regeringens fokus under det kommende danske formandskab for Europarådet. Der er nedsat en task force i Justitsministeriet – med deltagelse fra Udenrigsministeriet – der er gået i gang med at forberede dette arbejde.
- Det er endnu for tidligt at komme ind på, hvilke emner regeringen vil fokusere på.
- [Men umiddelbart forestiller jeg mig ikke, at dette er et spørgsmål, der vil indgå.]

- [Det skyldes bl.a., at de grænser, som EMRK artikel 8 sætter for det retlige råderum ved indkvarteringen af mindreårige ægtefæller, ikke kan henføres til en udvikling i Menneskerettighedsdomstolens fortolkning af EMRK artikel 8.]

Q & A nr. 11: Hvor mange sager har været omfattet af instruksen?

Muligt svar

- Udlændingestyrelsen har oplyst, at der pr. 26. januar 2017 er 35 par, som har været omfattet af instruksen for indkvartering af mindreårige asylansøgende par siden den 10. februar 2016.
- En del af sagerne er afsluttet, uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne. Det kan f.eks. være tilfældet i situationer, hvor parterne er udeblevet, overgået til integration eller begge er fyldt 18 år under sagens behandling.

Q & A nr. 12: Hvad var været udslagsgivende i sager, hvor der er gjort undtagelse – enten fra start af eller senere i indkvarteringsforløbet?

Muligt svar

- Jeg besvarede i efteråret en række yderligere spørgsmål fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget vedrørende de konkrete sager.
- Jeg har i den forbindelse oplyst bl.a., at Udlændingestyrelsen i disse sager har foretaget en konkret og individuel vurdering af bl.a.:
 - parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er,
 - den mindreåriges modenhed,
 - om parret har børn sammen,
 - om der foreligger et element af tvang,
 - og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom.
- Eventuelle yderligere spørgsmål herom skal jeg bede om bliver stillet skriftligt.

Baggrund:

...

Q & A nr. 13: Hvor mange par er aktuelt indkvarteret hver for sig med henvisning til indkvarteringsinstruksen?

Muligt svar

- Udlændingestyrelsen har oplyst, at der pr. 26. januar 2017 er to par, der er omfattet af indkvarteringsinstruksen, der aktuelt er indkvarteret hver for sig.
- Udlændingestyrelsen har for begge pars vedkommende lagt til grund, at den separate indkvartering er i overensstemmelse med mindst en af parternes ønske.

[Baggrund vedrørende opgørelsen:]

I opgørelsen indgår alene par, hvor begge ægtefæller er indkvarteret på et asylcenter, og ikke par, hvor en af parterne er overgået til integration, mens den anden af parterne fortsat er indkvarteret på et asylcenter.

Udlændingestyrelsen bemærker, at en del af de 35 sager, der har været omfattet af instruksen for indkvartering af mindreårige asylansøgende par siden den 10. februar 2016, er afsluttet uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne. Det kan f.eks. være tilfældet i situationer, hvor parterne er udeblevet, overgået til integration eller begge er fyldt 18 år under sagens behandling.]

Q & A nr. 14: Hvor mange af de par, der er omfattet af indkvarteringsinstruksen, er aktuelt indkvarteret sammen?

Muligt svar

- Udlændingestyrelsen har oplyst, at ifølge de oplysninger, som Udlændingestyrelsen har, opgjort pr. 26. januar 2017, er der fire par, som er omfattet af indkvarteringsinstruksen, og som aktuelt er indkvarteret sammen.

- Alle fire par har i en periode været indkvarteret hver for sig.

[Baggrund vedrørende opgørelsen:]

Udlændingestyrelsen bemærker, at en del af de 35 sager, der har været omfattet af instruksen for indkvartering af mindreårige asylansøgende par siden den 10. februar 2016, er afsluttet, uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne. Det kan f.eks. være tilfældet i situationer, hvor parterne er udeblevet, overgået til integration eller begge er fyldt 18 år under sagens behandling.]

Q & A nr. 15: Hvor mange mindreårige har selv bedt om at blive/forblive indkvarteret separat fra ægtefællen?

Muligt svar

- Udlændingestyrelsen har oplyst, at det i perioden fra den 10. februar 2016 til den 26. januar 2017 for fire pars vedkommende er lagt til grund, at den separate indkvartering er eller har været i overensstemmelse med mindst en af parternes ønske.

[Baggrund]

Formuleringen ”er eller har været i overensstemmelse med” dækker over, at et par har ombestemt sig og således er blevet indkvarteret sammen igen.]”

Dette udkast til beredskab blev rundsendt internt i Justitsministeriet mellem Maria Aviaja Sander Holm, Yassmina Amadid og Rasmus Kieffer-Kristensen. Af en mailkorrespondance den 31. januar 2017 mellem dem om beredskabets punkt 10 fremgår bl.a.:

”Fra: Maria Aviaja Sander Holm

Sendt: 31. januar 2017 09:21

Til: Rasmus Kieffer-Kristensen

Emne: VS: Udkast til tale og beredskaber til brug for behandlingen af B 38

...

Har lavet en lille ændring i beredskab 10 henset til, at vi er et lidt andet sted i forløbet.

Hvis de kan få hende til det, så synes jeg bestemt, at de skal aflive dette spor nu. Er du enig? For så synes jeg, at vi skal råde dem til det. For det kommer ikke til at ske.

...

Fra: Maria Aviaja Sander Holm

Sendt: 31. januar 2017 09:33

Til: Yassmina Amadid

Emne: VS: Udkast til tale og beredskaber til brug for behandlingen af B 38

Vedhæftede filer: B 38 - QAs - 30 januar.docx; B 38 - QAs - 30 januar.docx

...

Vedhæftet er mine få bemærkninger godkendt af Kieffer. Ligger I det forbi Jens eller?

Helt principielt er vores råd til dem, at hun skal aflive konventions-sporet ift. barnebrude nu. Der er intet i det materiale, som regeringen skal tage stilling til på KU – og arbejde videre med – der kan rumme denne problemstilling (som de også selv skriver). Så det er sådan set bare at udsætte det uundgåelige. (Det kan også virke lidt "slap" at blive ved at dække ind under, at der måske er en "mirakel-kur", når vi godt ved, at det ikke kommer til at ske).

Vil du bringe vores velmenende råd videre, når I sender? ☺

..."

Den 1. februar 2017 kl. 10.37 sendte Margit Sander Rasmussen en mail til Anna-Sophie Saugmann-Jensen med styrelsens bemærkninger til beredskabet. Udlændingestyrelsen foreslog bl.a., at "helt særlige tilfælde" blev ændret til "særlige tilfælde" i Q&A nr. 7. Herudover havde Udlændingestyrelsen bl.a. bemærkninger til Q&A nr. 5, 2. bullet. Bemærkningerne er markeret nedenfor med farve og under-/overstregning:

”Udlændingestyrelsen kom i sommeren med retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne, der redegør nærmere for den praktiske fremgangsmåde i forbindelse med indkvarteringen og indkvarteringsforholdene for eventuelt adskilte ægtefæller og samlevere, og ministeriet kom i december 2016 med et notat vedr. ordningens forhold til fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sagerne. [KOMMENTAR: Bør fremstå tydeligt, at styrelsens retningslinjer – i modsætning til departementets notat – ikke relaterer sig til behandlingen af de konkrete sager].”

8.10.4.3. 1. behandling af beslutningsforslaget

Beslutningsforslaget blev 1. behandlet den 7. februar 2017. Der fremgår bl.a. følgende fra gengivelsen af debatten i Folketinget:

”Udlændinge- og integrationsministeren Inger Støjberg

Forslagsstillerne bag B 38 ønsker at pålægge regeringen at sikre, at ingen mindreårige asylansøgere indkvarteres med en eventuel ægtefælle eller samlever. Lad mig indlede med at gøre min grundlæggende holdning, som jeg ikke tror kommer bag på nogen som helst, fuldstændig klar. Jeg mener, at det er helt uacceptabelt, hvis en person er tvunget eller presset ind i et ægteskab eller samlivsforhold. Det gælder selvsagt også asylansøgere under 18 år. Jeg mener, at vi har en pligt til at værne om de unge – det er typisk piger – og deres frie valg og ret til selvbestemmelse. Derfor støtter jeg også tanken bag beslutningsforslaget. Som sagt tror jeg ikke, der er nogen, der er i tvivl om det.

Det er netop disse hensyn, som gør, at jeg selv tog initiativ til at gøre noget ved problemet, straks efter at jeg blev opmærksom på de konkrete sager, der blev rejst. Ordningen indebærer som bekendt, at mindreårige asylansøgere som udgangspunkt ikke kan indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever på asylcentre. Som jeg ved en række lejligheder har oplyst Folketinget om, skal der i særlige tilfælde gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering af mindreårige og deres ældre ægtefæller eller samlever, selvfølgelig forudsat at ingen af parterne er under 15 år. I disse tilfælde gøres der aldrig undtagelser. Undtagelsesmuligheden skyldes, at ordningen skal administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention om retten til respekt for bl.a. familieliv og FN's børnekonvention. Der

skal altså være en undtagelsesmulighed for at tage hensyn til de særlige tilfælde, der måtte være.

Der skal f.eks. gøres en undtagelse, hvis der er tale om et par på henholdsvis 17 og 19 år i tilfælde, hvor der ikke foreligger tvang. Ligeledes skal der gøres undtagelse, hvis danske myndigheder har meddelt parret dispensation til at indgå ægteskab i Danmark. Det er altså det, vi kalder for kongebrev. Når det er sagt, vil jeg understrege, at ordningen har betydet, at der i vidt omfang faktisk sikres adskillelse af mindreårige ægtefæller eller samlevende på asylcentre og i hvert fald i en periode ved ankomsten her til landet, som dermed sikrer de unge et pusterum. Par med stor aldersforskel vil f.eks. som det helt klare udgangspunkt ikke kunne indkvarteres sammen.

Som det vel er mange bekendt, har Folketingets Ombudsmand i går offentliggjort et udkast til sin redegørelse i den her sag. Ombudsmanden vurderer, i sin instruks fra den 10. februar sidste år:

»... efter sit indhold var ulovlig, og at den samtidig medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i konkrete sager om adskilt indkvartering.«

Sammenfattende finder Ombudsmanden altså fremgangsmåden i sagen særdeles kritisabel. Det er klart, at jeg tager Ombudsmandens kritik til efterretning. Jeg noterer mig så også samtidig, at Ombudsmanden lægger til grund:

»... at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.«

Det bringer mig frem til min konklusion vedrørende regeringens holdning til beslutningsforslaget. Det fremsatte beslutningsforslag pålægger som nævnt regeringen at etablere en retstilstand, hvorefter ingen mindreårige asylansøgere indkvarteres med en eventuel ægtefælle eller samlever. Det er vurderingen, at det vil være i klar modstrid med Danmarks internationale forpligtelser at etablere en sådan retstilstand, hvor der netop ikke er en kattelem, og det er derfor regeringens opfattelse,

at Danmark skal overholde sine forpligtelser. Det har vi også tidligere sagt at vi vil.

Dermed kan vi ikke støtte forslaget, som det ligger her.

...

Pernille Bendixen (DF)

Mange tak for det. Først tak til ministeren for den fine tale. I konventioner har man normalt en paragraf eller et punkt i konventionen, der hedder, at hvis det strider imod ordre public, altså her imod dansk sædelighed og, hvad kan man sige, dansk lov og orden i det hele taget, så har man ret til at undsige at indfri konventionen. Kan vi ikke i det her tilfælde sige, at når man ikke kan blive gift, medmindre man er 18 år, så kommer det ind under begrebet ordre public og strider altså imod dansk sædelighed?

...

Udlændinge- og integrationsministeren Inger Støjberg

Det er vurderingen, at det kan man ikke. Men nu har jeg forstået, at der også bliver skrevet en beretning efterfølgende, når vi har diskuteret beslutningsforslaget her, og så er det jo noget af det, man kan rejse i den forbindelse. Men det er vurderingen, at det ikke er muligt.

..

Pernille Bendixen (DF)

Er der mulighed for, at man kan få skrevet ind, at vi i Danmark vurderer, at det strider imod ordre public? Det kan vi vel sådan set selv som danske lovgivere definere.

...

Udlændinge- og integrationsministeren Inger Støjberg

Altså, umiddelbart er vurderingen, at vi er gået til kanten og jo endda også en tåspids over kanten – i hvert fald efter Ombudsmandens vurdering. Så mit svar vil være nej. Men det er et spørgsmål, som Dansk Folkeparti selvfølgelig er hjertelig velkommen til at rejse, og så vil man også få et juridisk svar på det.

...

Martin Henriksen (DF)

Tak for det. Det er jo sådan, at vi er så godt stillet her i Folketinget, at vi kan lave juraen, og det er en fordel som lovgiver. Så hvis man vedtager Dansk Folkepartis beslutningsforslag, skal der komme en lovgivning, som så at sige udmønter beslutningsforslaget, og så vil det jo være lov-

givning. Så vil det være hævet over enhver tvivl, hvorvidt det er lovligt eller ulovligt. Man kunne også finde andre metoder til at håndtere det. Derfor vil jeg egentlig spørge, hvorfor regeringen ikke kan støtte beslutningsforslaget, hvis det rent faktisk er sådan, at regeringen har den opfattelse, at det ikke skal være muligt for barnebrude at bo sammen med deres ægtefælle, hvis personen over 18 år.

...

Udlændinge- og integrationsministeren Inger Støjberg

Som jeg afsluttede med at sige, har vi hele tiden fra regeringens side sagt, at vi vil leve op til de internationale konventioner, som vi selv har skrevet under på, i hvert fald indtil de internationale konventioner om muligt vil blive ændret. Og i og med at det her er noget af det, vi tidligere har sagt ja til, føler vi os selvfølgelig forpligtet til at arbejde inden for de rammer.

...

Martin Henriksen (DF)

Der står jo i den europæiske menneskerettighedskonvention, at der er ret til familieliv, og det skal man så respektere, altså det skal nationalstaterne respektere. Men der står jo også, at man kan fravige det, hvis det sker af hensyn til sædeligheden, som fru Pernille Bendixen var inde på, eller hvis det er i overensstemmelse med landets lovgivning. Så der er jo sådan set to henvisninger i artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention, som faktisk er en kattelem, i forhold til at vi selv nationalt kan vedtage nogle regler, som gør, at man ikke kan bo sammen på et asylcenter, hvis den ene er barnebrud og den anden er over 18 år. Vil regeringen benytte sig af den kattelem? For den er der jo, også i konventionen.

...

Udlændinge- og integrationsministeren Inger Støjberg

Som jeg også nævnte i talen, er den juridiske vurdering af det her altså, at der ikke er mulighed for at benytte en kattelem i den her forbindelse.

...

Christian Langballe (DF)

Der er noget, jeg ikke rigtig forstår rent principielt i den her problematik, og det er, at hvis et ægteskab med en barnebrud er illegitimt ifølge dansk lovgivning, er de personer jo ikke i familie, og så kan der heller ikke være nogen ret til et familieliv. Jeg synes bare, det er mærkeligt,

at man ikke lige prøver at sætte sig ned og se på, hvad det er for nogle præmisser, der indgår i det, vi diskuterer.

...

Udlændinge- og integrationsministeren Inger Støjberg

Jeg kan med sindsro sige, at jeg tror, at vi har været ude i alle hjørner i den her forbindelse. Det har vi selvfølgelig, fordi jeg også selv, og det har jeg også ofte gjort opmærksom på, er stærkt kritisk på det her felt og ønsker en meget restriktiv linje. Det er selvfølgelig også derfor, at der blev lagt en meget, meget restriktiv linje. Det har jeg så fået et – hvad hedder sådan noget? – hak i tuden eller klip i øret for i går af Ombudsmanden, og det må jeg så leve med.

...

Christian Langballe (DF)

Ministeren er vel enig med mig i, at hvis der indgås ægteskab mellem mindreårige og det er illegitimt i Danmark, kan man da ikke påberåbe sig retten til familieliv, for så er man jo ikke i familie. Altså, jeg kunne godt tænke mig at se juraen i det, for jeg har en gang imellem en fornemmelse af, at bare der er nogen, der siger internationale forpligtelser, bukker og skraber man, og så accepterer man alt.

...

Udlændinge- og integrationsministeren Inger Støjberg

Det er jeg nu ikke helt enig med hr. Christian Langballe i. Men det, jeg kan sige, er, at det f.eks. kan være en 17-årig og en 19-årig, der helt frivilligt ønsker at bo sammen. Det kan jo være en af de undtagelser, der er.

..."

8.10.4.4. Spørgetime for statsministeren, udvalgsbetænkning og 2. behandling af beslutningsforslaget

I forbindelse med en spørgetime for statsministeren den 28. februar 2017 var der udarbejdet et beredskab vedrørende "Barnebrude og FOB-redegørelse". Det fremgår af dette beredskab bl.a.:

"Sagen kort

Spørgsmålet om barnebrude er blevet aktuelt i forbindelse med behandlingen af DF's beslutningsforslag B 38 om indkvartering af mindreårige asylansøgere og ombudsmandens udkast til redegørelse om barnebrude offentliggjort i begyndelsen af februar.

Budskaber

- I forhold til DF's beslutningsforslag [B 38] om barnebrude er regeringens holdning velkendt: Som udlændinge- og integrationsministeren har sagt, støtter vi ikke forslaget, da det vurderes at være i klar modstrid med Danmarks internationale forpligtelser.
 - Vi skal overholde de internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig. Sådan er det i et retssamfund.
 - I forhold til ombudsmandens kritik af Udlændingeministeriet har jeg noteret, at udlændinge- og integrationsministeren har taget kritikken til efterretning.
 - Yderligere spørgsmål skal rettes til udlændinge- og integrationsministeren.
- ..."

Den 28. februar 2017 afgav Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg betænkning over beslutningsforslaget. Det fremgår heraf, at et flertal i udvalget (alle med undtagelse af DF) indstillede beslutningsforslaget til forkastelse. Forslaget var herefter til 2. behandling i Folketinget den 14. marts 2017, hvor forslaget blev forkastet.

Samme dag som 2. behandlingen – den 14. marts 2017 – meddelte Folketingets Ombudsmand til bl.a. Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg, at ombudsmanden efter en gennemgang af Folketingets behandling af beslutningsforslaget mente at kunne konstatere, at Folketinget ikke havde taget egentlig stilling til spørgsmål, som var omfattet af ombudsmandens undersøgelse, og at han på den baggrund forventede at genoptage undersøgelsen og afgive endelig redegørelse i sagen.

Inger Støjberg har om B 38 forklaret²¹⁸ bl.a., at der var et stort politisk pres for at få adskilt parrene.

8.10.5. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren

Udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg blev i løbet af 2017 og 2019 stillet en lang række folketingsspørgsmål i anledning af sagen. En stor

²¹⁸ Afhøringsekstrakten, side 135.

del af disse spørgsmål og besvarelser er gengivet i denne beretning, der imidlertid ikke indeholder samtlige spørgsmål med tilknytning til sagen.

8.10.5.1. Spørgsmål nr. 464

Udlændinge- og Integrationsudvalget stillede den 3. februar 2017 spørgsmål nr. 464 efter ønske fra Mattias Tesfaye (S) til udlændinge- og integrationsministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 15. februar 2017 er sålydende:

"Spørgsmål nr. 464:

Vil ministeren oplyse, hvor mange par, hvoraf den ene er mindreårig, der har fået lov til at bo sammen på landets asylcentre som følge af de helt særlige forhold, der er omtalt i Udlændingestyrelsens retningslinjer for indkvartering af mindreårige asylansøgere, samt hvor mange par der ikke har?

Svar:

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet et bidrag fra Udlændingestyrelsen, der har oplyst følgende, som jeg kan henholde mig til:

"Udlændingestyrelsen har den 1. juli 2016 udstedt retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark.

Disse retningslinjer redegør nærmere for den praktiske fremgangsmåde i forbindelse med den første indkvartering og for indkvarteringsforholdene for eventuelt adskilte ægtefæller og samlever. Retningslinjerne vedrører derimod ikke indholdet af de afgørelser, som Udlændingestyrelsen herefter måtte træffe i sagerne i medfør af bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. (flyttepåbud).

Udlændingestyrelsen har på den baggrund lagt til grund, at spørgsmålet vedrører den første indkvartering.

Udlændingestyrelsen kan henvise til udlændinge- og integrationsministerens svar af 8. november 2016 på spørgsmål nr. 1008 fra Udlændinge- og Integrationsudvalget, hvoraf det fremgår, at Udlændingestyrelsen for så vidt angår fem par pr. 28. oktober 2016 har vurderet, at indledningsvis separat indkvartering ikke ville være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændingestyrelsen har ikke efter den 28. oktober 2016 undladt at indkvartere par, hvor den ene eller begge parter er under 18 år gamle, på hver sit asylcenter i forbindelse med den første indkvartering.

Der er pr. 5. februar 2017 efter de for Udlændingestyrelsen foreliggende oplysninger 35 par, som er eller har været omfattet af udlændinge- og integrationsministerens indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016.

Blandt de 35 par er der – ud over de fem par, der er omtalt oven for – to par, som indledningsvis ikke blev indkvarteret hver for sig. Det skyldtes, at parrene ophørte med at være omfattet af indkvarteringsinstruksen, inden Udlændingestyrelsen nåede at tage stilling til, om parrene indledningsvis skulle indkvarteres hver for sig.”

8.10.5.2. Spørgsmål nr. 499-501

Udlændinge- og Integrationsudvalget stillede den 13. februar 2017 spørgsmål nr. 499 til 501 efter ønske fra Lisbeth Bech Poulsen (SF) til udlændinge- og integrationsministeren. Spørgsmålene og besvarelserne den 13. marts 2017 er sålydende:

”Spørgsmål nr. 499:

Hvilke overvejelser herunder retlige vurderinger vedrørende medholdeligheden efter EMRK art 8 havde ministeren gjort sig forud for udstedelsen af ministerens instruks af 10. februar 2016 til Udlændingestyrelsen om ændring af praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevende, der ligeledes befinder sig her i landet (jf. B 38 – bilag 1)?

Svar:

1. Min indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 indebærer som bekendt, at mindreårige ægtefæller og samleverer som udgangspunkt skal indkvarteres separat på asylcentrene.

Baggrunden for, at jeg udstedte denne indkvarteringsinstruks, er som bekendt, at det er min helt klare holdning, at mindreårige asylansøgere skal være indkvarteret adskilt fra deres eventuelle ægtefælle eller samlever.

Min holdning tager afsæt i, at jeg mener, at det er helt uacceptabelt, hvis en person er tvunget eller presset ind i et ægteskab eller samlivsforhold. Det gælder selvsagt også i forhold til asylansøgere under 18 år.

Generelt er det afgørende for mig, at vi sender et klart signal til asylansøgerne om, at kønnene er ligestillede i Danmark, og at vi i Danmark lever vores liv i frihed og ikke tolererer tvangsægteskaber.

2. I relation til de retlige overvejelser, der blev gjort forud for udstedelsen af instruks, henvises til Udlændinge- og Integrationsministeriets svar af 14. juli 2016 til Folketingets Ombudsmand. Svaret er gengivet på side 41-47 i Folketingets Ombudsmands udkast til redegørelse af 1. februar 2017 i sagen om udlændinge- og integrationsministerens instruks af 10. februar 2016 til Udlændingestyrelsen om ændring af praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samleverer, der ligeledes befinder sig her i landet (UUI 2016-17, B 38 – bilag 1)."

"Spørgsmål nr. 500:

Vil ministeren tilstille udvalget den på s. 41 i Ombudsmandens udkast til redegørelse af 1. februar 2017 omtalte interne mail af 9. februar 2016 (jf. B 38 – bilag 1)?

Svar:

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder af hensyn til ministeriets interne beslutningsproces ikke at burde oversende den e-mail, der henvises til i spørgsmålet.

Det bemærkes, at det er det samme hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter.

Der henvises i øvrigt til Folketingets Ombudsmands sagsfremstilling i ombudsmandens udkast til redegørelse og til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 499 (Alm. del)."

"Spørgsmål nr. 501:

Af s. 45 i Ombudsmandens udkast af 1. februar 2017 fremgår, at der den 10. februar 2016 afholdtes et koncerndirektionsmøde med deltagelse af Udlændingestyrelsens direktør. Kan ministeren oplyse, hvorvidt der i forbindelse med dette møde uden egentligt referat er nedskrevet oplysninger eller retlige overvejelser til brug for opfølgning af instruksen af 10. februar 2016? Det bedes tillige oplyst, hvorvidt koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 er afholdt før eller efter udsendelsen af instruksen af 10. februar 2016 (jf. B 38 – bilag 1).

Svar:

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til Folketingets Ombudsmand oplyst, at det på et koncerndirektionsmøde, der blev afholdt den 10. februar 2016, blev drøftet, at Udlændingestyrelsen skulle administrere udlændinge- og integrationsministerens indkvarteringsinstruks af samme dato i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Ministeriet kan i forlængelse heraf oplyse, at koncerndirektionsmødet blev afholdt den 10. februar 2016 om formiddagen, og at udlændinge- og integrationsministerens indkvarteringsinstruks blev oversendt til Udlændingestyrelsen om eftermiddagen.

Ministeriet kan endvidere oplyse, at der i departementet hverken er nedskrevet referat eller andre oplysninger fra dette møde.

Der henvises i øvrigt til Folketingets Ombudsmands sagsfremstilling i ombudsmandens udkast til redegørelse og til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 499 (Alm. del)."

Mark Thorsen har om udtrykket "oversendt" forklaret²¹⁹, at den forståelse, som departementet havde, var, at instruksen blev udgjort af pressemeddelelsen og de mundtlige tilkendegivelser, der var givet til Udlændingestyrelsen blandt andet på koncerndirektionsmødet.

8.10.5.3. Spørgsmål nr. 602

Udlændinge- og Integrationsudvalget stillede den 20. marts 2017 efter ønske fra Mattias Tesfaye (S) bl.a. spørgsmål nr. 602 til udlændinge- og integrationsministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 21. marts 2017 var sålydende:

"Spørgsmål nr. 602:

Vil ministeren oplyse, hvilke domme fra den europæiske menneskerettighedsdomstol der fastslår at familielivet (jf. EMRK artikel 8) alene kan opretholdes, hvis man bor på samme værelse og ikke blot på samme asylcenter, jf. ministerens brev til Udlændinge og Integrationsudvalget af 14. marts 2017 vedrørende udvalgets betænkning over forslag til folketingsbeslutning om indkvartering af mindreårige asylansøgere (B 38 – bilag 4)?

Svar:

1. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan oplyse, at det er ministeriets vurdering, at der ikke inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser kan gennemføres en retsstilling, hvorefter 16-årige asylansøgere, der ønsker at dele værelse med en ægtefælle eller samlever på et asylcenter, i alle tilfælde – dvs. uden mulighed for at gøre undtagelse i særlige tilfælde – nægtes at dele værelse med den-

²¹⁹ Afhøringssekstrakten, side 396.

ne ægtefælle eller samlever. Det skal i alle tilfælde bero på en konkret vurdering.

[Det kan supplerende oplyses, at det er vurderingen, at det ikke i sig selv ville være uforeneligt med Danmarks internationale forpligtelser i alle tilfælde at stille separate værelser på samme asylcenter til rådighed i forbindelse med indkvarteringen i asylsystemet af par, hvor en eller begge parter er mindreårige. Det ville imidlertid efter omstændighederne være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at nægte de pågældende at opholde sig på hinandens værelser, herunder *de facto* at bo sammen. I sådanne tilfælde ville der således være tale om et indgreb i familielivet, som alene ville kunne foretages på baggrund af en konkret vurdering af, om betingelserne herfor efter EMRK artikel 8 om retten til respekt for familielivet er opfyldt.]

For en nærmere beskrivelse af det retsgrundlag, der ligger til grund for ministeriets vurdering, henvises til pkt. 3.1 i Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 12. december 2016 om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlever på asylcentre, der er sendt til Folketinget.

2. Som supplement til ministeriets ovenstående svar skal jeg desuden bemærke, at jeg mener, at det er afgørende, at en mindreårig ægtefælle – i de tilfælde, hvor det efter Danmarks internationale forpligtelser er muligt at indkvartere vedkommende adskilt fra sin myndige ægtefælle – også reelt indkvarteres adskilt fra vedkommende.

En indkvartering på separate asylcentre er med til at sikre, at dette finder sted, og at den mindreårige får et egentligt ”pusterum”, herunder fra et eventuelt tvangsmæssigt forhold.

Også at denne grund har jeg ønsket en indkvarteringsmodel, hvorefter mindreårige ægtefæller – hvor dette er muligt inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser – indkvarteres på et helt andet asylcenter end deres myndige ægtefælle, og ikke alene på et andet værelse på samme asylcenter.”

8.10.5.4. Spørgsmål nr. 615

Udlændinge- og Integrationsudvalget stillede den 22. marts 2017 efter ønske fra Mattias Tesfaye (S) spørgsmål nr. 615 til udlændinge- og integrationsministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 23. marts 2017 var sålydende:

”Spørgsmål nr. 615:

Vil ministeren redegøre for de juridiske argumenter, der leder ministeren frem til, at retten til familieliv alene kan opfyldes, hvis man bor på samme værelse og ikke blot på samme asylcenter, jf. ministerens brev til Udlændinge og Integrationsudvalget af 14. marts 2017 vedrørende udvalgets betænkning over forslag til folketingsbeslutning om indkvartering af mindreårige asylansøgere (B 38 – bilag 4)? Hvis der ikke er konkrete sager eller udtalelser, der fastslår at indkvartering på samme værelse er en forudsætning, er det så ministerens vurdering, at der kan være fortolkningsrum inden for konventionerne, således at indkvartering på samme asylcenter ikke på forhånd kan siges at være i modstrid med konventionerne?

Svar:

Der henvises til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 602 (Alm. del), som Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg har stillet den 20. marts 2017.”

8.10.6. Folketingets Ombudsmands endelige redegørelse af 23. marts 2017

Folketingets Ombudsmand fremkom med sin endelige redegørelse i sagen den 23. marts 2017. Den endelige redegørelse var i al væsentligt enslydende med det udkast, som ombudsmanden fremsendte den 1. februar 2017.

Folketingets Ombudsmands redegørelse af 23. marts 2017 er gengivet i sin helhed som elektronisk bilag til denne beretning.

Det hedder i et følgebrev af samme dato, der sammen med afgørelsen blev sendt til ministeriet, bl.a.:

"1. I forlængelse af mit brev af 6. februar 2017 har jeg konstateret, at Folketinget har afsluttet sin behandling af forslag til folketingsbeslutning B 38 om indkvartering af mindreårige asylansøgere uden egentlig stillingtagen til spørgsmål, som er omfattet af min undersøgelse.

På den baggrund vedlægger jeg min endelige redegørelse i sagen vedrørende ministerens instruks af 10. februar 2016 om ændring af praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere, der ligeledes befinder sig her i landet.

Som det fremgår, er det min opfattelse, at instruksen af 10. februar 2016 efter sit indhold var ulovlig, og at den samtidig medførte betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i konkrete sager om adskilt indkvartering.

Sammenfattende finder jeg ministeriets fremgangsmåde i sagen særdeles kritisabel.

Jeg henviser i øvrigt til redegørelsen.

Jeg har sendt kopier af redegørelsen til Folketingets Retsudvalg og udlændinge- og integrationsministeren. Det er sket i medfør af ombudsmandslovens § 24 om sager med fejl eller forsømmelser af større betydning.

Jeg har også sendt kopi af redegørelsen til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg og Udlændingestyrelsen til orientering.

Sagen vil blive offentliggjort på min hjemmeside. Jeg vil desuden udsende en nyhed om sagen.

2. Som jeg har forstået det, findes der forskellige forskrifter for behandlingen af sager om adskilt indkvartering af mindreårige asylansøgere og deres ægtefæller eller samlevere, som opholder sig her i landet.

I forbindelse med min undersøgelse har Udlændinge- og Integrationsministeriet således sendt mig et notat af 12. december 2016 om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlænd-

ingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentrene.

Der foreligger endvidere – ud over indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016 – Udlændingestyrelsens retningslinjer af 1. juli 2016 for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab med en person, som opholder sig i Danmark.

Jeg beder ministeriet orientere mig om, hvorvidt – og i givet fald på hvilken måde – den gældende retstilstand på området er blevet formidlet til de berørte udlændinge på asylcentrene mv.

Hvis par, der måtte være berørt af notatet, ikke aktuelt orienteres om retstilstanden, beder jeg ministeriet om at oplyse, hvilke overvejelser ministeriet har gjort sig vedrørende eventuel orientering af de pågældende fremover.

3. Jeg beder venligst om at modtaget ministeriets svar **inden for 4 uger** fra dette brevs dato.”

Folketingets Ombudsmand udsendte samme dag sålydende pressemeddelelse om sagen:

”Ulovligt at tvangsadskille alle unge asylpar

I februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en instruks om, at ingen asylansøgere under 18 år måtte indkvarteres i danske asylcentre sammen med deres ægtefælle eller samlever.

Den instruks var i strid med både dansk ret og internationale konventioner, konkluderer Folketingets Ombudsmand.

”Et ministerium vil naturligvis ofte kunne ændre praksis på et område, f.eks. efter politisk ønske. Men man skal holde sig inden for gældende ret. Det er grundlæggende i et retssamfund. Og det gjorde ministeriet ikke i denne sag”, siger Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen.

Par skal vurderes enkeltvis

Instruksen fra februar 2016 om at adskille alle asylpar, hvor den ene part er under 18 år, var uden undtagelse. Par skulle adskilles, også selv om parrene levede sammen frivilligt og havde børn.

Instruksen var ulovlig, fordi gældende regler kræver individuel vurdering af den enkelte familie. Det følger af både dansk ret og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvis parret har børn, følger det også af FNs Børnekonvention.

”Udlændingemyndighederne må ikke adskille par, før man har set på dem enkeltvis og vurderet, om der er en konkret grund til det,” siger Jørgen Steen Sørensen. Han peger på, at reglerne beskytter retten til familieliv, herunder også små børns ret til at være sammen med deres forældre.

Asylpar genforenet

Udlændinge- og Integrationsministeriet har nu udarbejdet nye retningslinjer, der kræver, at par – ligesom før instruksen – vurderes enkeltvis.

Sagen har ikke haft nogen betydning for unge under den seksuelle lavalder på 15 år. De har på intet tidspunkt måttet bo sammen med en ægtefælle eller samlever. Sagen har heller ikke haft betydning for tilfælde, hvor der f.eks. er mistanke om tvangsforhold. Også i de tilfælde var det før instruksen fast praksis at skille parrene ad.

23 par nåede at blive tvangsadskilt efter instruksen. Efter at ombudsmanden gik ind i sagen, er disse par blevet vurderet individuelt og i en række tilfælde genforenet. Ved seneste opgørelse i november 2016 var ingen par adskilt mod deres ønske.

”En række par, der uberettiget blev adskilt, er nu genforenet, og der er kommet holdbare retningslinjer. Men forløbet fra februar 2016 bør tjene som påmindelse om det helt grundlæggende princip, at myndigheder skal følge gældende ret. Både ministre og embedsværk er forpligtet af love og konventioner, indtil de måtte blive lavet om”, siger ombudsmand Jørgen Steen Sørensen.”

Inger Støjberg har om nyheden fra Folketingets Ombudsmand forklaret²²⁰, at hun ikke kan sige, hvad der her var tænkt på. Hun vil ikke udlægge ombudsmandens tekst. Foreholdt at hun flere gange – blandt andet over for Folketinget – har udlagt ombudsmandens redegørelse således, at han lagde til grund, at der var blevet administreret lovligt, har hun forklaret, at hun antager, at der er forskel på, om hun refererer fra et brev, hun har modtaget fra ombudsmanden, eller en nyhed på ombudsmandens hjemmeside. Hun vil ikke lægge ord i munden på ombudsmanden. Hun er ikke bekendt med, at hun har set denne nyhed. Det er sjældent, at hun er inde på ombudsmandens hjemmeside for at se, om han har lagt nyheder op.

8.11. Perioden fra den 1. maj 2017 til den 30. juni 2017

8.11.1. Udlændinge- og Integrationsministeriets brev af 2. maj 2017 til Folketingets Ombudsmand

Til besvarelse af ombudsmandens anmodning om en redegørelse for formidlingen af den gældende retstilstand til de berørte asylpar sendte Udlændinge- og Integrationsministeriet den 2. maj 2017 sålydende brev til ombudsmanden:

”...

1. Ved brev af 23. marts 2016 har Folketingets Ombudsmand fremsendt sin endelige redegørelse i sagen vedrørende udlændinge- og integrationsministerens instruks af 10. februar 2016 om ændring af praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlever, der ligeledes befinder sig her i landet.

Ministeriet har noteret sig, at der ikke er foretaget ændringer i forhold til det udkast til redegørelse, som ombudsmanden den 1. februar 2017 fremsendte til ministeriet. Ministeriet kan således henholde sig til ministeriets svar af 3. februar 2017 i relation til den del af ombudsmandens henvendelse, der vedrører fremsendelsen af den endelige redegørelse.

2. Folketingets Ombudsmand har ligeledes den 23. marts 2016 anmodet ministeriet om at orientere om, hvorvidt – og i givet fald på hvilken måde – den gældende retstilstand i relation til indkvartering af mindre-

220 Afhøringssekstrakten, side 148.

årige ægtefæller og samlevende på asylcentre mv. er blevet formidlet til de berørte udlændinge.

Ombudsmanden har endvidere anmodet ministeriet om at oplyse, hvilke overvejelser ministeriet har gjort sig vedrørende en eventuel orientering af de pågældende fremover, hvis par, der er berørt af Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 12. december 2016, ikke aktuelt orienteres om retstilstanden.

Udlændinge og Integrationsministeriet har til brug for besvarelsen af de nævnte spørgsmål indhentet et bidrag fra Udlændingestyrelsen, der har oplyst følgende:

”1. Udlændingestyrelsen har den 1. juli 2016 udstedt retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Disse retningslinjer redegør nærmere for proceduren for indkvartering – i forbindelse med ankomsten til Danmark – af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som også opholder sig i Danmark (”den første indkvartering”), og for indkvarteringsforholdene for eventuelt adskilte ægtefæller og samlevende.

Det fremgår af retningslinjerne bl.a., at der kan være helt særlige forhold der gør, at en mindreårig asylansøger – i forbindelse med den første indkvartering – indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever, mens den pågældende opholder sig som asylansøger i Danmark.

Som det fremgår af retningslinjerne pkt. 2.1.1 og pkt. 2.3. påhviler det indkvarteringsoperatøren at vejlede parterne om reglerne for indkvartering af mindreårige, herunder mindreårige med ægtefælle eller samlever.

Som det ligeledes fremgår af retningslinjerne pkt. 2.1.1. skal indkvarteringsoperatøren orientere Udlændingestyrelsen hurtigst muligt, efter at det er konstateret, at der på centret opholder sig en mindreårig, som har indgået ægteskab eller er samlevende. Orienteringen sker

telefonisk på en døgnbemandet hotline og pr. mail. Udlændingestyrelsen beslutter herefter, om parterne skal være indkvarteret hver for sig i forbindelse med den første indkvartering.

Når operatøren kontakter Udlændingestyrelsen på den døgnbemandede hotline, benytter styrelsen lejligheden til at erindre operatøren om operatørens pligt til at vejlede parterne om reglerne for indkvartering af mindreårige med ægtefælle eller samlever. Udlændingestyrelsen har desuden senest på et møde med alle indkvarteringsoperatører den 9. marts 2017 erindret operatørerne om styrelsens retningslinjer af 1. juli 2016.

Som det fremgår af pkt. 3.2 i Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 12. december 2016 om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevere på asylcentre, anmoder Udlændingestyrelsen rutinemæssigt operatørerne om at tage stilling til, om der er grundlag for at give de personer, der er omfattet af Udlændingestyrelsens retningslinjer af 1. juli 2016, og som er indkvarteret hver for sig, ekstra tilbud i form af f.eks. psykologsamtaler og samtaler med en socialrådgiver med henblik på at styrke den mindreåriges forståelse af sin situation.

Udlændingestyrelsen afholder individuelle partshøringssamtaler med mindreårige asylansøgere over 15 år, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark, samt deres ægtefælle eller samlever, inden Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, hvorvidt parterne skal indkvarteres hver for sig, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Udlændingestyrelsen sikrer sig i den forbindelse, at parterne har forstået deres retsstilling, herunder rammerne for besøg, og vejleder parterne i nødvendigt omfang.

2. Udlændinge- og Integrationsministeriet har den 12. december 2016 udarbejdet et notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevere på asylcentre.

Notatet omhandler en række generelle fortolkningsspørgsmål vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Notatet vedrører hovedsageligt de afgørelser, som styrelsen skal træffe i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, efter den første indkvartering.

Udlændingestyrelsen oplyser i forbindelse med den første indkvartering skriftligt parterne om, at *udgangspunktet* for indkvarteringsordningen er, at mindreårige ikke kan indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever. Udlændingestyrelsen tilstræber, at den skriftlige meddelelse modtages af udlændingen inden for 1-2 dage efter, at Udlændingestyrelsen fra indkvarteringsoperatøren har modtaget orientering om, at det er konstateret, at der på centret opholder sig en mindreårig, som har indgået ægteskab eller er samlevende. Udlændingestyrelsen vil i den skriftlige meddelelse fremover nævne nogle af de momenter, der vil kunne indgå i vurderingen af, om separat indkvartering af parterne vil være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

I forbindelse med Udlændingestyrelsens partshøringsamtaler vejledes parterne om, at separat indkvartering er et *udgangspunkt*, der kan fraviges, hvis det – efter en konkret vurdering i de enkelte sager – er uforeneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parterne hver for sig. Udlændingestyrelsen tilstræber, at samtalerne afholdes senest en uge efter, at Udlændingestyrelsen fra indkvarteringsoperatøren har modtaget orientering om, at det er konstateret, at der på centret opholder sig en mindreårig, som har indgået ægteskab eller er samlevende.

Endelig er Udlændingestyrelsens sagsoplysning i sagerne tilrettelagt således, at der indhentes tilstrækkelige oplysninger til, at styrelsen kan vurdere, om udgangspunktet om separat indkvartering skal fraviges, fordi separat indkvartering – efter en konkret vurdering i de enkelte sager – vil være uforenelig med Danmarks internationale forpligtelser, således som disse er beskrevet i Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 12. december 2016.

3. Udlændingestyrelsen finder på den baggrund, at den gældende retstilstand formidles til de udlændinge på asylcentre mv., som indkvarteres hver for sig, herunder de udlændinge, som indkvarteres her for sig i forbindelse med den første indkvartering.”

Udlændinge og Integrationsministeriet kan henholde sig til Udlændingestyrelsens udtalelse.
...”

8.11.2. Opslag på Inger Støjbergs Facebook profil

Det fremgår af et opslag på Inger Støjbergs Facebook profil fra den 21. maj 2017 – som en kommentar til en artikel på NYHEDER.TV2.DK med titlen: ”Støjberg brød loven: Nu får hun massiv kritik” – bl.a.:

”Jeg er inderligt imod barnebrude, og at mindreårige piger dermed skal bo sammen med ældre mænd. Da jeg sidste år blev opmærksom på, at det rent faktisk foregik på vore asylcentre, så skred jeg straks ind. Jeg bad om at få parrene adskilt.

Den beslutning blev kendt ulovlig af ombudsmanden, og jeg blev tvunget til at ændre praksis.

I dag får jeg så massiv kritik fra alle de røde partier i Folketinget for mit opgør med barnebrude. Noget der f.eks. var tilladt da Mette Frederiksen som justitsminister havde ansvaret for området. Det er måske derfor at Socialdemokraterne er så hårde i deres kritik af mig i dag?

Venstrefløjen vil have mig i råd og sager for en rigsret for at have grebet ind, og det er de selvfølgelig i deres gode ret til at mene.

Jeg er dog stadig af den opfattelse, at barnebrude IKKE hører sig til i Danmark. Jeg mener ikke, at ældre mænd skal bo sammen med mindreårige piger.”

Inger Støjberg har herom forklaret²²¹, at det er hende selv, der har skrevet opslaget. Hun husker ikke, om Mark Thorsen var inde over. Når hun henviste til ”en ældre mand”, var det den relative aldersforskel, hun tænkte på. Der er stor forskel på, om man kommer hertil som 15-årig med en 12 år ældre mand, eller om pigen er ældre. Selvom en pige er 17 år, når hun kommer hertil, er man

221 Afhøringssekstrakten, side 145.

dog nødt til at se på historikken. Der var således blandt parrene en pige, der nok var 17 år, da hun ankom til Danmark, men hun var blevet gravid første gang som 12-årig, hun fik barn som 13-årig og var gravid igen 10 måneder senere. Uanset hendes alder, da hun kom hertil, var det ikke noget, hun selv havde valgt. Det kunne naturligvis også være tilfældet for en, der var fyldt 18, da vedkommende kom hertil. Hun havde muligheden for at skride ind i forhold til en 17-årig, men ikke en 18-årig, der var myndig. Hende bekendt var der en forskel. Foreholdt, at Lykke Sørensen har forklaret, at hun over for Inger Støjberg havde oplyst, at man i Danmark bliver anset for myndig, når man er gift, har hun forklaret, at hvis hun havde haft mulighed for at gribe ind i de tilfælde, hvor pigen var fyldt 18 år, ville hun have gjort det. Hun greb ind, hvor hun havde muligheden, men ville også gerne have givet 18-årige et pusterum. Helt generelt er hun imod tvang, og her havde hun mulighed for at gøre noget ved det. Adspurg, hvorfor hun i opslaget anførte, at hun var tvunget til at ændre praksis, hvis der hele tiden var blevet administreret lovligt, har hun forklaret, at hun ret beset tror, at det er lidt upræcist beskrevet i opslaget. Der blev ikke ændret praksis. Hun kan ikke sige, hvordan denne sætning har sneget sig ind. Det var upræcist. Hun kan i det hele henholde sig til det, hun har sagt omkring ministernotatet.

8.11.3. Interviews med Inger Støjberg

8.11.3.1. Artikel i Politiken den 21. maj 2017

Politiken bragte den 21. maj 2017 et interview med Inger Støjberg i en artikel med titlen "DIREKTE: Ja, der gik vi så for langt". Det fremgår af artiklen bl.a.:

"Udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg erkender, at hun selv pillede en undtagelse ud af en afgørende ordre om at adskille unge asylpar. Dermed blev instruksens ulovlig.

...

Inden instruksens 10. februar sidste år var der da nogen i dit ministerium, der gjorde dig opmærksom på, at man risikerede at komme i karambolage med menneskerettighederne eller anden ret i forbindelse med udarbejdelsens af instruksens?

»Det, der skete, var, at vi diskuterede selvfølgelig sagen meget, meget grundigt. Det er ikke nogen hemmelighed, at det er en sag, som jeg er gået meget op i, fordi jeg netop ikke ønsker, at unge piger skal bo sammen med ældre mænd, og jeg mener, at det strider helt grundlæggende

imod, hvad vi står for i Danmark. Så derfor var det noget, vi diskuterede meget grundigt og af mange omgange også her i ministeriet».

Er det korrekt, at du mundtligt blev gjort opmærksom på, at instruksens risikerede at være i strid med internationale forpligtelser?

»Vurderingen var, at instruksens var lovlig, da den blev udstedt, og som du selvfølgelig også godt ved, så sagde jeg meget, meget klart til embedsmændene herovre i ministeriet, at jeg ønsker den mest restriktive praksis overhovedet inden for lovens rammer«.

Men kan du svare firkantet på spørgsmålet. Er det korrekt, at du mundtligt blev gjort opmærksom på de her ting, inden instruksens kom?

»På hvilken del af det?«

Er det rigtigt, at du mundtligt blev gjort opmærksom på, at i arbejdet med instruksens risikerede den at være i strid med gældende ret?

»Det er klart, at vi diskuterer det. Og diskuterer det meget, fordi jeg ønsker så restriktiv en linje som overhovedet muligt, men enden på det bliver, at da vi lægger instruksens frem, så er vurderingen her i ministeriet – og det er jo ikke bare min vurdering selvfølgelig, for det er der juridiske eksperter, der vurderer – at så er instruksens lovlig. Vi lægger ikke noget frem, som strider imod internationale konventioner. Det har regeringen bundet sig til ikke at gøre, og så gør vi selvfølgelig heller ikke det«.

Det mener ombudsmanden og eksperter så, at I gjorde. Men er det ikke rigtigt, at eksempelvis afdelingschef Lykke Sørensen flere gange gjorde dig opmærksom på, at der kunne være problemer i forhold til gældende ret i forbindelse med instruksens?

»I diskussionerne har jeg jo prøvet på at gå så langt som overhovedet muligt. Det er der ingen tvivl om, og det er sådan noget, der foregår i et ministerium, at hvis en minister vil noget, og her har jeg jo så villet noget i forhold til barnebrude, så er det klart, at så ønsker jeg at gå så

langt som overhovedet muligt inden for konventionernes rammer, og så kan der i den diskussion godt blive sagt, at der er vi uden for, hvad konventionerne giver mulighed for, og der er vi indenfor. Men det er en diskussion, der foregår i ministeriet«.

Hvorfor har du så ikke sørget for, at den instruks var på den rigtige side af gældende ret, når du er blevet gjort opmærksom på det?

»Men det er også det, der er vurderingen her i ministeriet. Det er, at det er inden for konventionernes rammer. Ellers havde vi ikke lagt det frem. Altså, jeg presser jo ikke embedsmændene til at bryde internationale konventioner. Det er selvsagt«.

Men er du uenig i, at den skriftlige instruks, som ombudsmanden og flere af vores eksperter siger var ulovlig, var ulovlig?

»Nej, det er jeg ikke. Ombudsmanden siger, at det var ulovligt. Det tager vi så til efterretning«.

Er det korrekt, at i dagene op til 10. februar, bliver der sendt nogle skriftlige ting op gennem ministeriet, der gjorde opmærksom på de samme problemer, som vi taler om?

»Nej, der ligger ikke noget på mit bord, der siger, at det er uden for rammerne af konventionen, det, der bliver lagt frem«.

I forhold til 10. februar-instruksen, er det ikke rigtigt, at inden da bliver der lagt et udkast op til en instruks, som ser anderledes ud end den instruks, der ender med at blive den endelige?

»Jamen altså, det, der er, det er, at der bliver forelagt en pressemeddelelse for mig, som i første omgang indeholder en undtagelse til den indkvarteringsform – altså med separat indkvarteringsform. Og den endelige version – deri er der så ikke nogen undtagelse. Det er jo igen klart, at jeg ønsker, at praksis skal være så restriktiv som overhovedet muligt. Det er så også det, som den endelige pressemeddelelse kommer til at afspejle«.

Så du vælger at tage den her undtagelse om, at der skal foretages individuelle vurderinger, ud af pressemeddelelsen, ud af instruksen?

»Ja«.

Er det ikke problematisk? For med den beslutning kommer I jo på kant med loven, når du tager den undtagelse ud.

»Nej, det mener jeg ikke er problematisk«

Det er det, der gør, at instruksen bliver ulovlig. Det er, at der ikke bliver foretaget individuelle vurderinger?

»Det har vi så måttet konstatere efterfølgende. Der er bare ingen tvivl om, at da vi lægger det her frem, der er det her med alle ti fingre på bordet, fordi vi er sikre på, at det her er inden for konventionernes rammer. Og når embedsmændene er sikre på, at det her holder vand, så lytter jeg selvfølgelig til dem. Og igen, det skal ikke være nogen som helst hemmelighed, at vi har diskuteret det her *meget*«.

Men når der er blevet lagt et produkt op til dig, som er gået gennem alle juristerne og formentlig også gennem din departementschef, hvor der er undtagelser i udkastet til instruksen, og så vælger du selv aktivt at tage undtagelserne ud, så er det jo dig, der ender med at tage en beslutning, der betyder, at I sender en ulovlig instruks ud?

»Men det er stadigvæk en instruks, som vi mener holder sig inden for konventionernes rammer«.

Erkender du, at det var en fejl?

»Jamen, hvis det er meget magtpåliggende, at jeg skal sige: Ja, der gik vi for langt, så ja, der gik vi så for langt«.

Hvis dit embedsværk har fortalt dig, at instruksen var lovlig. At selv om du hev undtagelserne ud, så er den lovlig, så har I jo foretaget en forkert juridisk vurdering i ministeriet også?

»Nu er jura ikke nogen eksakt videnskab. Det, tror jeg, er alment kendt, og jeg må sige, at jeg har meget, meget stor tiltro til mine embedsmænd her i ministeriet«.

Over for Folketinget sender du et svar 9. marts, hvor udvalget beder dig om at lave retningslinjer, der er i overensstemmelse med loven. Der svarer du med den samme ordlyd, som der er i instruksen, som efterfølgende er kendt ulovlig: At »ingen« asylpar under 18 skal bo sammen. I sådan et svar til Folketinget videregiver du så ikke forkerte oplysninger til Folketinget?

»Nej, det mener jeg ikke«.

Men allerede 19. februar vurderer Justitsministeriet over for jer, at der skal foretages individuelle vurderinger. Hvorfor retter du ikke allerede ind der og ændrer praksis tilbage?

»Igen: Vi retter ind i det øjeblik, ombudsmanden sender sin rapport til os«.

Så det er ikke nok, at Justitsministeriets kronjurister vurderer det over for jer?

»Nej, vi retter ind i det øjeblik, at ombudsmanden sender sin rapport«.

Under samrådet 15. marts er der flere af spørgerne fra udvalget, der spørger dig til, hvad der helt konkret er i vejen med at behandle sagerne individuelt – altså det, man skal gøre efter loven. Der nævner du intet om gældende ret eller loven, men begrundet i stedet, hvorfor de ikke skal behandles individuelt. Er det ikke en vildledning af Folketinget?

»Næ, det er det ikke. Det er ikke nogen vildledning af Folketinget. Igen, vi lægger en instruks frem. Den, mener vi, er fuldstændig lovmedholdelig«.

Uffe Toudal Pedersen har om artiklen forklaret²²² bl.a., at den ”instruks”, som ministeren omtalte i svaret, var pressemeddelelsen. De var selv med til at etablere og cementere brugen af betegnelsen ”instruks” om pressemeddelelsen. Det kan han godt være lidt ked af, at de var medvirkende til, for pressemeddelelsen var ikke en instruks. Den var ikke skrevet som en instruks, ligesom den ikke var behandlet som det forvaltningsdokument, en instruks ville være. Hvis nogen i huset havde fået den tanke at lave en instruks som en pressemeddelelse, var den blevet stoppet, inden den nåede til ham. Der blev ikke sendt en instruks ud. Der var pressemeddelelsen og det materiale og den dialog, han har forklaret om. Det var det, der var. Han vurderede pressemeddelelsen som en pressemeddelelse og ikke som et forvaltningsdokument. Da pressemeddelelsen blev lavet, blev der ikke foretaget en juridisk vurdering af, om den var rigtig. Det gør man ikke med en pressemeddelelse, som er en politisk tilkendegivelse. De havde en diskussion om forvaltningsgrundlaget; at man skulle administrere med undtagelser. Han kan være ked af i dag, at de ikke fik forklaret, at der ved siden af pressemeddelelsen var en anden virkelighed, som gik i gang. Om det var fordi, at der gik så meget politisk stormvejr ”i det”, at de fik lagt sig for meget ned i embedsværket, ikke fik tænkt sig godt nok om, eller ikke fik beskrevet det godt nok, eller om det var, fordi de politiske fronter var trukket så meget op, eller at landskabet i medierne var tegnet så skarpt op, at det ikke kunne laves om, ved han ikke. De kom ikke afsted med at sige, at der ved siden af pressemeddelelsen var en anden virkelighed. Foreholdt, at ministeren i samme interview med Politiken den 21. maj 2016 på et spørgsmål om, hvorfor hun ikke havde sørget for, at instruksen var på den rigtige side af gældende ret, når hun var gjort opmærksom på det, svarede, at det var vurderingen i ministeriet, at det var inden for konventionens rammer, og at de ellers ikke havde lagt det frem, har han forklaret, at han tror, at det fortsat var pressemeddelelsen, ministeren henviste til. Adspurg, om det er overensstemmende med hans tidligere svar om ”mødet” med ministeren, har han forklaret, at han nødtigt vil fortolke på og forsvare et interview. Det, de diskuterede med ministeren, var pressemeddelelsen. Som han husker det, udtalte ombudsmanden, at pressemeddelelsen fik karakter af en instruks, fordi der ikke forelå andet, og at pressemeddelelsen bedømt på sin ordlyd var ulovlig, fordi der ikke var undtagelser med. Realiteten var dog, at der ved siden af pressemeddelelsen var en anden virkelighed. Han synes, at ministeren gik for

222 Afhøringsekstrakten, side 97-98.

langt i dette interview i forhold til at sige, at det var noget, systemet aktivistisk støttede som en god ide. Det var problematisk, og det var derfor, at de brugte så mange kræfter på det og havde de diskussioner, de havde. I hans optik var pressemeddelelsen ikke ulovlig, fordi den ikke var tænkt og konstrueret som en instruks. Det var et klart signal om ministerens politik på området.

Inger Støjberg har om artiklen forklaret²²³ bl.a., at det ikke var hendes fineste øjeblik i politik. Det, der skete, var, at hun gav interviewet fredag den 19. maj 2017 sidst på dagen, da hun var på vej ud ad døren. Hun havde haft en travl uge. Hun begik en fejl ved at tage termonologien "instruks" til sig. Det var ikke en instruks, men en pressemeddelelse. Hun anerkendte en præmis, hun ikke skulle have anerkendt. Adspurg, om hun kan pege på et eneste sted forud for dette tidspunkt, hvor ministeriet udadtil omtalte pressemeddelelsen som noget andet end "instruksen", har hun forklaret, at det kan hun ikke svare på her i dag. Det er for omfattende at gå igennem, men hun ved præcis, hvad meningen var: Pressemeddelelsen var en pressemeddelelse, og ministernotatet var grundlaget for det, der efterfølgende skulle administreres efter. Det var sådan, at det skulle forstås, og det var sådan, det blev opfattet i ministeriet. Pressemeddelelsen endte på grund af et manglende yderligere skriftligt spor som en eller anden form for instruks, men der blev aldrig administreret efter den, men derimod efter de retningslinjer, der skulle administreres efter. Hun kan ikke sige, om det er blevet kommunikeret udadtil før ombudsmandens afgørelse. Da hun havde godkendt notatet, var det for hende sådan, at det skulle omsættes videre. Efter hendes opfattelse havde embedsmændene allerede fra den 10. februar 2016 forstået, at der var to spor: Notatet, der var fundamentet, og et andet spor, der vedrørte kommunikationen, hvor pressemeddelelsen hørte til. Som sagt var interviewet ikke hendes fineste øjeblik. Når hun udtalte, at "vurderingen var, at instruksen var lovlig", henviste hun i virkeligheden til pressemeddelelsen. Det var det, hun havde i tankerne. Hun har lavet mange interviews, og denne hænger ikke på hendes opslagstavle andet end til skræk og advarsel om, at man aldrig skal godtage en præmis. Hun fik ikke interviewet til gennemsyn forud for offentliggørelsen, og hun kontaktede ikke efterfølgende Politiken for at rette det. Foreholdt, at hun i samme artikel på et spørgsmål om, hvorfor hun ikke havde sørget for, at instruksen var på den rigtige side af gældende ret, svarede, at det var vur-

223 Afhøringsekstrakten, side 146 ff.

deringen i ministeriet, at det var inden for konventionens rammer, har hun forklaret, at pressemeddelelsen ikke forholdt sig til konventioner, men var et kommunikationsværktøj. Det er korrekt, at man ikke i dette afsnit blot kan erstatte ordet instruks med ordet pressemeddelelse. Det blev noget mudret. Hun blev foreholdt, at hun samme sted svarede, at hun ikke var uenig med ombudsmanden i, at den skriftlige instruks var ulovlig, og at hun senere i samme artikel på et spørgsmål om, hvorfor man ikke allerede, da Justitsministeriet vurderede, at der skulle foretages individuelle vurderinger, svarede, at de rettede ind i det øjeblik, ombudsmanden sendte sin rapport. Hertil har hun forklaret, at hun ikke kan svare på, hvorfor hun ikke her sagde, at der hele tiden var foretaget en individuel vurdering. Adspurg, hvorfor hun sagde, at de "rettede ind", har hun forklaret, at det var et mudret interview. Mere er der ikke at sige til det. Foreholdt, at både hendes Facebook opslag den 21. maj 2017 og interviewet giver et billede af, at de havde haft en anden praksis, har hun forklaret, at det i så fald er en forkert slutning, for det var ikke sådan, det var. Hun var ikke uenig med ombudsmanden, fordi ombudsmanden forholdt sig til pressemeddelelsen. Ombudsmanden udtalte også, at pressemeddelelsen skulle have været omsat til en instruks. Det er korrekt, fordi der manglede et skriftligt spor. Der lå et ministernotat, og hun ved ikke, hvorfor det ikke blev omsat til en instruks. Ombudsmanden udtalte også, at det ikke var ministeriets intention at pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis. Det rettede sig til pressemeddelelsen. Hun forstår det, ombudsmanden sagde, sådan, at i og med der manglede et skriftligt spor fra pressemeddelelsen, kunne den af nogen opfattes som en instruks, men det blev den rent faktisk ikke, fordi der blev administreret lovligt, og at det heller ikke havde været ministeriets intention at pålægge styrelsen en ulovlig praksis. Interviewet er en mudret omgang, og vi kommer det formentlig ikke nærmere. Derfor bliver man nødt til at se det i den kontekst. Noget af det, der står i interviewet, er noget vrøvl. Mere er der ikke at sige til det. Hun kan ikke sige, om det var gennemgående i den periode, at hun så at sige tog en forkert præmis til sig. Det kan godt være, at der er andre eksempler på det. Hvis hun havde haft interviewet til gennemsyn, var det nok kommet til at se anderledes ud.

Lykke Sørensen har om artiklen forklaret²²⁴ bl.a., at hun absolut ikke var involveret i at drøfte ministerens udtalelser. Ministerens udtalelse om, at de

224 Afhøringsekstrakten, side 174-175.

måtte ændre praksis, blev efterfølgende drøftet i ministeriet. Man var ikke enig i hendes ordvalg. Ministeriets opfattelse var, at der var blevet foretaget en individuel behandling, herunder at der var par, som ikke var blevet adskilt. En del medarbejdere i ministeriet, herunder hende selv, havde den opfattelse, at ministerens udtalelse ikke var præcis, hvilket ministeren også gav udtryk for under efterfølgende samråd. Efter hendes opfattelse var ministerens udtalelse i interviewet forkert. Hun deltog ikke i drøftelser med ministeren om ministerens interviews. Drøftelserne med ministeren kom i forbindelse med forberedelsen til samrådene den 1. juni og den 23. juni 2017. De var nødt til at give udtryk for, hvad der rent faktisk var foregået, og i den forbindelse adresserede de, hvad der var sket, og hvorledes forløbet havde været. Hun tror ikke, at hun i detaljer drøftede med ministeren, hvorfor ministeren i interviewet havde udtalt sig, som hun gjorde.

Departementschefen i Statsministeriet, Barbara Bertelsen, sendte i en mail af 20. maj 2017 denne og en række andre artikler til departementsråd Christian Liebing i Statsministeriet.

8.11.3.2. Artikel på DR Nyheder den 21. maj 2017

Ligeledes den 21. maj 2017 bragte DR Nyheder en artikel og et nyhedsklip (videoklip) vedrørende sagen. Det hedder i artiklen, der har titlen "Støjberg afviser kategorisk: Var ikke informeret om ulovlig instruks i barnebrudesag", bl.a.:

"...

Udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg (V) afviser pure, at hun var blevet informeret af sine embedsmænd om, at hun overtrådte loven, da hun i februar 2016 udsendte en instruks om barnebrude på danske udlændingecenter.

- Jeg kan med sikkerhed sige, at det er jeg ikke blevet gjort opmærksom på. Og det er helt sikkert, at man også i ministeriet mente, at det var lovmedholdigt, siger Inger Støjberg til DR Nyheder.

Alternativet og Enhedslisten vil ellers trække udlændinge- og integrationsministern i samråd og iværksætte en hurtigarbejdende undersøgelseskommission efter, at Politiken - via anonyme kilder tæt på processen - kunne rulle historien ud.

Instruksen, der blev sendt til Udlændingestyrelsen og ligeledes blev offentliggjort i en pressemeddelelse, lød på, at barnebrude mellem 15 og 18 år ikke måtte være indkvarteret med deres ældre ægtefæller.

Den instruks blev i februar i år erklæret ulovlig af Folketingets Ombudsmand, som kaldte instruksen, der ville skille par ad uden at have foretaget en individuel vurdering, for 'særdeles kritisabel'.

Inger Støjberg, hvornår i forløbet retter du så ind i forhold til konventionerne?

- Jeg retter ind i det øjeblik, at jeg får at vide, at det ikke er lovligt at have en så restriktiv praksis, som vi har, siger ministeren, der ikke mener, at det er relevant, hvem der meddelte hende, at praksissen var mod gældende konventioner.

Store interne sværdslag

Inger Støjbergs afvisning står dog i stærk kontrast til Politikens oplysninger om forløbet. De beskriver via kilder tæt på processen, at der var interne sværdslag mellem embedsværket og udlændingeministeren. Oplysninger som de to ledende embedsmænd afdelingschef Lykke Sørensen og departementschef Uffe Toudal Pedersen ikke har ønsket at kommentere.

Politiken beskriver også, at Inger Støjberg fik fjernet forbehold i udkastet, som blev sendt i form af en pressemeddelelse uden underskrift fra embedsmænd til Udlændingestyrelsen 10. februar 2016. En højst usædvanlig praksis ifølge avisen.

Integrationsministeren bekræfter i dag, at hun ændrede dele af embedsværkets udkast til en pressemeddelelse for at gøre instruksen så 'restriktiv' som muligt.

- Det er rigtigt, at jeg retter i den her pressemeddelelse undervejs, men det er med den forudsætning og opfattelse, at det her er lovligt. Og det er også det, embedsværket mener. Jeg mener ikke, at barnebrude hører sig til Danmark, og mit signal til systemet er, at vi skal gå så restriktivt til værks som overhovedet muligt, fastslår Inger Støjberg.

Advaret af Justitsministeriets jurister

I Politikens historie fremgår det desuden, at alarmklokkerne også ringede i Justitsministeriet i forbindelse med de juridiske aspekter i instruksens. 19. februar 2016 fortæller jurister i Justitsministeriet nemlig til kollegerne i Udlændingeministeriet, at det kræver en konkret og individuel vurdering, før unge par kan skilles ad.

Inger Støjberg afviser dog, at advarslen fra Justitsministeriet burde have ført til, at man trak instruksens tilbage.

- Vi retter ind i det øjeblik, hvor vi finder ud af, at det ikke er lovligt inden for konventionernes rammer. Det er klart nok, at der selvfølgelig er en diskussion om, hvordan instruksens skal se ud, inden den bliver sendt ud.

I vælger at sende den her instruks ud, selv om jurister i Justitsministeriet advarer om, at det kan være ulovligt. Alligevel siger du i Udlændingeudvalget, at man skal følge praksis. Kan du forstå, hvis udvalget føler sig vildledt i den her sag?

- Det er en sag, hvor der er meget stærke politiske holdninger. Vi ser meget forskelligt på det, og jeg synes ikke, at mindreårige piger skal bo sammen med ældre mænd på danske asylcentre, siger udlændinge- og integrationsministeren.

Kan du forstå, at Alternativet og andre partier er mistænksomme i forhold til, om du vidste, at instruksens var ulovlig?

- Alternativet må være så mistænksomme, som de vil. Jeg kan bare sige, at jeg ikke vidste, at vi var gået over den røde linje, siger Støjberg.”

I artiklen er der et link til et videooptaget interview med Inger Støjberg. Af dette videoklip fremgår bl.a.:

”Inger Støjberg: Vi retter ind i det øjeblik, hvor det går op for os, at det her ikke er lovligt.

[**Tekst/informationsboks:** Integrationsminister Inger Støjberg beskyldes for bevidst at have sendt en ulovlig instruks ud om at adskille unge asytpar (Kilde: Politiken).]

Interviewer: Så du har ikke fået at vide, inden I sender den ud, at det er ulovligt?

Inger Støjberg: Nej, jeg har med sikkerhed ikke fået at vide, at det, der bliver sendt ud, det er ulovligt. Og det er helt sikkert, at man også i ministeriet jo mener, at det her er lovmedholdeligt.

Interviewer: Men hvorfor ligger der så et andet udkast inden, som du går så ind og retter i?

Inger Støjberg: Det er jo ikke så usædvanligt, at man som minister selvfølgelig går ind også og kigger på pressemeddelelser. Jeg kigger på alle de pressemeddelelser, der bliver sendt ud, og der bliver jo rettet i masser af pressemeddelelser. Og jeg mener ganske enkelt ikke, at barnebrude hører til i det danske asylsystem. Jeg mener ikke, at mindreårige skal bo sammen med ældre mænd. Og derfor så vil jeg jo gå så restriktivt til værks som muligt. Og i og med at det er overbevisningen i ministeriet, at man godt kan fjerne den her linje – og at det så stadigvæk holder sig inden for konventionernes rammer, jamen så fjerner jeg den her linje.

Interviewer: Men er det overbevisningen, hvis der har ligget et andet udkast kort inden?

Inger Støjberg: Jamen, der bliver jo rettet i masser af pressemeddelelser. Det er der simpelthen ikke noget usædvanligt i. Overhovedet.”

Inger Støjberg har herom forklaret²²⁵ bl.a., at hun netop her udtalte, at hun rettede i pressemeddelelsen under den forudsætning, at ”det her er lovligt”. Hun omtalte det her som en pressemeddelelse, og hun sagde således, at det ikke var en instruks. Pressemeddelelsen var lovlig. Det var den helt klare vurdering. Ellers havde de ikke sendt den ud. Det var det, der havde været

225 Afhøringsekstrakten, side 148.

de store sværds slag om. Hun udtalte også samme sted, at hun ønskede en så restriktiv ordening som muligt. I ordene "overhovedet muligt" lå, at konventionerne skulle overholdes. Der var en del begrebsforvirring både hos hende, i ministeriet og i pressen i denne periode, og det var på den baggrund, at hun også i dette interview udtalte, at "vi retter ind" og også omtalte pressemeddelelsen som en instruks. Hun skulle i stedet have sagt, at hun tog kritikken til sig. Adspurg, hvorfor hun, når der, som hun har forklaret, hele tiden havde været en lovlig ordening, ikke sagde det i stedet, har hun forklaret, at der på dette tidspunkt – efter det med de libanesiske aviser – ikke var stemning for, at hun skulle kritisere ombudsmanden mere. I det interview, der blev vist på DR den 21. maj 2017, sagde hun noget svarende til det, der fremgik af artiklen samme dag kl. 17.39.

Jesper Gori har herom forklaret²²⁶, at hans forståelse af, om ministeren var blevet advaret om instruksens ulovlighed, ikke svarer til ministerens udlægning. Hverken Lykke Sørensen eller han var involveret i ministerbetjeningen i forbindelse med interviewet. Under mødet den 9. februar 2016 var det efter hans opfattelse ordningen og ikke pressemeddelelsen, der blev drøftet. Han tror, at Lykke Sørensen gjorde ham opmærksom på denne artikel og andre artikler med et lignende indhold. Det var både Lykke Sørensens og hans opfattelse, at det, der stod i artiklerne, ikke var en korrekt gengivelse af forløbet. Han har den opfattelse, at Lykke Sørensen talte med departementschefen herom. De havde op til forberedelsen af samrådet den 1. juni 2017 mange drøftelser om, hvordan de skulle kommunikere om hændelsesforløbet.

Jesper Tynell (fra Orientering på P1) sendte den 22. maj 2017 en mail til Udlændinge- og Integrationsministeriet, hvor han fulgte op på det interview, som Inger Støjbergs havde givet den 21. maj 2017. Det fremgår af mailen bl.a.:

"...

Inger Støjberg har det sidste døgn flere gange udtalt, at hun og ministeriet på daværende tidspunkt var overbeviste om, at instruks af 10. februar 2016 med overskriften "Inger Støjberg stopper indkvartering af barnebrude på asylcentre" var lovlig – også efter kravet om en konkret vurdering i den enkelte sag blev fjernet fra teksten.

226 Afhøringsekstrakten, side 283.

Til DR Nyheder udtalte ministeren fx i går, søndag følgende:

"I: Vi kommer frem til den her instruks. Der bliver sendt en pressemeddelelse ud. Og det er rigtigt, at jeg retter i den pressemeddelelse undervejs, men det er under forudsætning af og med den opfattelse, at det her det er lovligt. Og det er også det embedsværket mener.

?: Men du går ind og fjerner den her instruks om individuel vurdering. Hvorfor følger du ikke den instruks, der faktisk ligger i forvejen fra dit embedsværk?

I: Det jo fordi jeg mener, at det skal være så restriktivt som overhovedet muligt. Og selvom jeg fjerner det der – den linje – så er det stadigvæk sådan, at da vi så sender pressemeddelelsen ud, så er vi af den overbevisning i ministeriet – og det er jeg selvfølgelig også – at det er lovmedholdeligt.

?: Så du har ikke fået at vide, inden I sender den ud, at det er ulovligt?

I: Nej, jeg har med sikkerhed ikke fået at vide, at det der bliver sendt ud, det er ulovligt. Og det er helt sikkert, at man også i ministeriet mener, at det her det er lovmedholdeligt."

Forklaringen om at både ministeren og ministeriet den 10. februar var overbevist om, at det var lovligt ikke at foretage en individuel vurdering, sådan som pressemeddelelsen foreskriver, strider dog umiddelbart imod de oplysninger, ministeriet har givet Folketingets Ombudsmand under hans undersøgelse af sagen. I et brev af 14. juni 2016 skriver ministeriet derimod, at det allerede den 10. februar 2016 stod klart, at man ikke kunne undlade at foretage en individuel vurdering (sådan som pressemeddelelsen ordlyd kræver afskaffet).

...

Derfor jeg spørge ministeren og ministeriet, om det således er korrekt, at ministeriet i brevet af 14. juni 2016 gav Folketingets Ombudsmand forkerte oplysninger?

Hvis ikke, vil det så sige, at ministerens udtalelser ovenfor til gengæld ikke er i overensstemmelse med sandheden?

I fald begge spørgsmål besvares benægtende, hvordan kan ministerens udtalelser ovenfor være sande, uden at oplysningerne til Folketingets Ombudsmand samtidig er usande?"

Pernille Rølle Hansen sendte samme dag sålydende forslag til svar til bl.a. Mark Thorsen, Uffe Toudal Pedersen og Jonas From Soelberg:

"Mark og Jonas forslår dette svar til Jesper Tynell på Orientering, hvis han skal have et svar i dag:

"Ministeren og ministeriet var ikke af den opfattelse, at pressemeddelelsen/instruksen var ulovlig, da den blev udstedt den 10. februar 2016. Det har Ombudsmanden sidenhen fastslået at den var efter sin ordlyd, hvilket ministeriet og ministeren har taget til efterretning."

Jonas From Soelberg videresendte forslaget til Lykke Sørensen kl. 17.18, der svarede kl. 17.28 således:

"Jeg mener ikke, at det svar kan stå alene.

Som nævnt har vi ikke forholdt os til, om pressemeddelelsen var ulovlig, og på dette tidspunkt var det en pressemeddelelse.

Og indholdet af pressemeddelelsen var i givet fald kun lovlig, fordi vi ikke administrerede efter det."

Jonas From Soelberg har herom forklaret²²⁷, at han og Mark Thorsen havde talt om formuleringen af svaret. Når de modtog pressehenvendelser, udarbejdede Ledelsessekretariatet ofte det første udkast til svar, som efterfølgende blev sendt "ned" i huset til bemærkninger og input. Det var på dette tidspunkt, at de i Ledelsessekretariatet begyndte at blive opmærksomme på, at pressemeddelelsen ikke længere blot var en pressemeddelelse, men at den i mangel af

227 Afhøringsekstrakten, side 711-712.

andet var blevet til en instruks. De begyndte da at blive opmærksomme på, at det var vigtigt, om man kaldte den det ene eller det andet. Det var hans opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt en pressemeddelelse er lovlig eller ej, er en vurdering i forhold til sandhedspigten, og at der ikke var taget stilling til, at pressemeddelelsen var ulovlig. Udlændinge- og Integrationsministeriet havde ikke før ombudsmandens udtalelse haft opfattelsen af, at pressemeddelelsen var ulovlig. Svaret til Jesper Tynell var deres lægmandsforsøg på at forklare, hvad der var sket på det tidspunkt. Han opfatter ikke svarudkastet som værende i modstrid til det, der blev oplyst over for Folketinget, hvilket også var det, han forsøgte at give udtryk for i sin mail, men som Lykke Sørensen fandt kunne siges mere præcist.

8.11.3.3. Artikler i Politiken den 22. maj 2017

Politiken bragte den 22. maj 2017 en artikel med titlen "Det unge par, der gik op imod Støjberg". Det fremgår af artiklen bl.a.:

"... Røde Kors havde i et brev til Integrationsministeriet søgt om dispensation til at lade fem unge par med børn i deres asylcentre blive sammen, selv om den ene af forældrene var under 18 år.

Røde Kors gjorde opmærksom på, at de tog klar afstand fra »tvang og overgreb«, men at det ikke var tilfældet i nogen af de fem sager. Samtidig havde ministerens instruks skabt en »meget utryk situation« og nogle voldsomme reaktioner ude på asylcentre:

»Adskillelsen har for flere af de mindreårige betydet dårlig nattesøvn, manglende appetit, øgede depressionssymptomer, isolation, manglende lyst til skolegang, øget behov for ro og selvskadende adfærd«.

Røde Kors håbede derfor, at ministeriet ville give dispensation i de fem sager. Afdelingschefen Lykke Sørensen svarede imidlertid aldrig på brevet, og i stedet fik Røde Kors' asylchef en opringning fra en anden i ministeriet, der meddelte, at sagen lå hos Udlændingestyrelsen.

..."

Politiken bragte den 22. maj 2017 ligeledes en artikel med titlen "Intern mail skulle advare Støjberg inden lovbrud". Det fremgår af artiklen bl.a.:

”Dagen inden Støjberg udsendte en ulovlig ordre om at tvangsadskille asylpar under 18 år, advarede embedsmænd i en e-mail op gennem systemet om juridiske problemer. Flere partier i Folketinget kræver nu at få udleveret den interne mail og opfordrer desuden departementschefen til at stå frem i sagen.

...”

Ditte Kruse Dankert sendte den 22. maj 2017 kl. 22.06 en mail med følgende bemærkninger til Lene Linnea Vejrum med henvisning til artiklen:

”...

Jeg begynder at blive noget forurettet på vores vegne, hvis de godt vidste, at der var problemer den 9. , men at vi fik at vide, at vi var komplet idioter lige efter den 10. Har du set den mail?

<http://politiken.dk/indland/politik/art5962151/Intern-mail-skulle-advare-Støjberg-inden-lovbrud>

...”

8.11.4. Reaktioner i Udlændingestyrelsen på den mail om embedsmænds advarsel, der var kommet frem i artiklerne

Det fremgår af en mailtråd fra den 30. maj 2017 bl.a.:

”Den 30. maj 2017 kl. 19.49 skrev Adam Abdel Khalik ...:

Så mailen i dag af 9. februar 2017. De udleverer ikke noget af mailen.

Det er en helt, helt kort mail sendt fra Lykke til Jesper. Lykke skriver, at departementschefen og ministeren ikke er med på, at der skal være en kattelerm, men at man må mødes igen næste dag (10. februar 2017), hvor man vil hive fat i Nina Holst Christensen, og så må prøve igen.

Så omtalen af mailen i pressen er nok lidt mere, end hvad selve mailen kan bære...

...

Fra: Ditte Kruse Dankert

Sendt: 30. maj 2017 20:01

Til: Adam Abdel Khalik

Emne: Re: DEP's interne BB-mail

Ok men så er der jo ikke en konklusion af, at det skal der være ? Omvendt er jeg sur efterhånden. De har ført os bag lyset, alternativt har de ikke advaret i det omfang, der beskrives.

...

Fra: Adam Abdel Khalik

Sendt: 30. maj 2017 20:22

Til: Ditte Kruse Dankert

Emne: SV: DEP' interne BB-mail

Bare vreden ikke går ud over Jesper. Han har været fanget i noget, som kun meget, meget få personer kan kæmpe imod ;)

Det er en fuldstændig tilfældig intern mail, hvor der ikke er tænkt nærmere over indholdet. Hovedformålet er bare at sige til Jesper, at han skal stable et møde på benene med Nina Holst Christensen for at tale med hende om kattelemmen, og at de skal rykke tidligt næste dag.

Mailen kan i princippet både læses således, at man skal bearbejde JM, så de frafalder kattelemmen, eller at man skal have fat i JM for at underbygge argumentationen yderligere til brug for de videre drøftelser med DC og ministeren. Så er det meget heldigt for nogen, at Politiken har valgt model 2.

Aktindsigtsmødet bar i høj grad præg af, at mors butik og Hexia de Tricks butik har kørt i hver deres univers. Det er simpelthen helt vildt.

De har i øvrigt slet ikke styr på deres aktindsigter derinde. Materiale, som de tidligere selv har udleveret og streget i, har de nu streget i på en helt anden måde end det, som de allerede har udleveret. De har også en ret åben linje i deres aktindsigter (en meget lempelig vurdering af, hvad der er faktiske oplysninger der er relevante for sagen, og derfor skal udleveres, selvom de står i et ministerbetjeningsdokument), så det må vi nok også hellere prøve at have.

Jeg fik mødet, som jeg ville have det. Vi fik gennemgået alle omfattede akter og udvekslet akter, som manglende hos både dem og os (de manglede flere akter end vi gjorde). Vi fik også kopi med af tingene sådan som de har tænkt sig at udlevere dem, og en helt fast aftale om, at US skal orienteres, når de træffer afgørelse og skal have kopi af afgørelserne og akterne.

...

Fra: Ditte Kruse Dankert

Sendt: 30. maj 2017 20:27

Til: Adam Abdel Khalik

Emne: SV: DEP's interne BB-mail

...

Vi bliver hørt om dele til samråd, men det har Lene måske sagt. Jeg kommer ind alligevel efter aftale med Lene (dropper kursusdag). Tænk at vi to går "i hule" til formiddag fra kl. 9 (de skal have noget ca. middag). Hvad siger du?

...

Fra: Adam Abdel Khalik

Sendt: 30. maj 2017 20:40

Til: Ditte Kruse Dankert

Emne: SV: DEP's interne BB-mail

Du siger bare til, når vi har modtaget bestillingen, så sætter vi os sammen. Ambassadøren går jo meget op i etikette, så vi må hellere tage mødet hos dig. Så tager jeg bare whiteboardet og min computer med, så jeg også kan søge i den, hvis der er brug for noget om, hvad vi tidligere har sagt.

Synes altså virkelig det er synd, at du ikke skal med til netværksdag, men kan godt se, at det er en ret vigtig sag, og at der ikke rigtig er andre, der har det fulde billede af, hvad der skete i de dage omkring instruksen. Håber ikke, situationen opstår igen :/

...

From: Ditte Kruse Dankert ...

To: Adam Abdel Khalik ...

Subject: SV: DEP's interne BB-mail

Date: 2017/05/30 20:51:00

...

Min karriere er nok alligevel mere afhængig af denne sag end at drøfte min coaching..og jeg skal jo afsted med dem tre dage i næste uge.

..."

Ditte Kruse Dankert har om sin mail af 30. maj 2017 kl. 20.01 forklaret²²⁸, at der på daværende tidspunkt blev refereret til Lykke Sørensens mail af 9. februar 2016 kl. 21.14 i pressen, som var begyndt at skrive om "sværdslagene" i departementet. Hun blev indigneret over at læse i pressen, at der i departementet havde været omfattende "sværdslag", som Udlændingestyrelsen ikke var blevet informeret om. En stor del af sagen var blevet behandlet i en "lukket boks" i departementet. Udlændingestyrelsen kendte ikke til omfanget af stridighederne i departementet. Jesper Gori og hun havde alene haft en overfladisk samtale, og nu kunne hun se, at der i departementet havde været diskussioner i et langt videre omfang. Hendes opfattelse var, at departementet godt kunne have lukket mere op for disse interne drøftelser.

8.11.5. Reaktionen i Statsministeriet på interviews med Inger Støjberg

Nicholas Rahui Webster Rømer, der på daværende tidspunkt var fuldmægtig i Statsministeriets juridiske afdeling, sendte den 23. maj 2017 kl. 16.55 sålydende mail til Christian Hesthaven:

"...

Som aftalt har jeg gænsat 21 Søndag fra i søndags, hvor der var et indslag om barnebrude under overskriften "Mindreårige asylpar – Støjberg skal forklare forløb". I indslaget udtaler UIM'eren følgende: "I forhold til den instruks, der bliver sendt ud, der ligger der ikke noget fra ministeriet om, at det her det skulle være ulovligt. Nej."

...

Herudover har jeg gennemgået Politiken. I søndags var der en længere artikel "Direkte: Ja, der gik vi så for langt", hvor UIM'eren også udtalte sig om emnet, herunder om hun blev advaret skriftligt eller mundtligt om instruksens lovlighed."

²²⁸ Afhøringsekstrakten, side 460.

I en mail af 24. maj 2017 kl. 22.20 skrev Christian Kettel Thomsen følgende til Lars Løkke Rasmussen:

”Jeg vil foreslå, at jeg kigger op på M-borg efter Hoyer og inden KU på søndag. Så kan vi vende diverse udeståender.

Og jeg vil også gerne drøfte barnebrude. Jeg er bekymret over, at UIM ikke tager sagen seriøst, og at det lander hos dig.”

Den 29. maj 2017 sendte Nicholas Rahui Webster Rømer følgende mail til bl.a. Christian Hesthaven:

”Emne: SV: Spørgsmål fra FT

Jeg har gennemgået F2 igen. Jeg kan kun finde sagen oprettet ifm. forespørgslen d. 4. marts 2016 om regeringens værdipolitik på udlændingeområdet. Sagen har j.nr. 2015-7080.

Akt 14 er en mailtråd, der starter d. 12. februar 2016, hvor der blev bestilt en række beredskaber til brug for forespørgslen. Der bedes bl.a. om et baggrundspapir vedrørende mindreårige gifte på asylcentre og generelt. Christian, det må være det papir, du henviste til.

På sagen, i F2 i øvrigt eller i min mail har jeg ikke kunnet finde mails, der viser, at STM/stm'eren mundtligt eller skriftlig i jan.-feb. 2016 på nogen måder blev orienteret om UIM's ”interne diskussioner vedrørende instruks om adskillelse af ægtepar på asylcentre”. Dette kan dog ikke udlægges på den måde, at der ikke har været kontakt mellem medarbejdere her i huset og UIM i januar-februar 2016 om de interne diskussioner i UIM i relation til instruksens lovlighed.”

Christian Hesthaven skrev den 30. maj 2017 kl. 12.02 en mail til Christian Kettel Thomsen, hvori han oplyste, at Lykke Sørensen havde præsenteret ham for en skitse af ”samrådstalen om barnebrude”, og at han gerne ville drøfte to spørgsmål med Christian Kettel Thomsen. Christian Kettel Thomsen besvarede mailen samme dag kl. 13.14 med beskeden ”kig op”.

Af et beredskab om "barnebrude", der ved en intern mail blev rundsendt i Statsministeriet den 30. maj 2017 kl. 14.50 til bl.a. Christian Kettel Thomsen og Christian Hesthaven, fremgår bl.a.:

"...

4.7.a. Barnebrude – STM's rolle

Sagen kort

Politiken har siden weekenden d. 20.-21. maj bragt en række artikler om den såkaldte barnebrudeinstruks fra februar 2016, som ombudsmanden i en redegørelse fra marts 2017 har konkluderet var ulovlig. Pressedækningen har navnlig omhandlet forløbet internt i Udlændingeministeriet frem mod offentliggørelsen af instruksen. Der henvises til særskilt beredskab herom. I lyset af spørgsmål nr. 781 til udlændingeministeren om UIB's orientering af STM i januar og februar 2016 kan det også tænkes, at STM's rolle i sagen kan komme i fokus. Spørgsmålet nr. 781 forventes besvaret inden et samråd om sagen den 1. juni. Måske sendes svaret i løbet af dagen for afslutningsdebatten.

Budskaber

[Til spørgsmål om, hvorvidt Statsministeriet har været orienteret om Udlændinge-, Integrationsministeriets interne overvejelser om adskillelse af ægtepar på asylcentre]

Statsministeriet involverer sig naturligvis ikke i sagsgangene i de enkelte ministerier.

Som jeg er orienteret, hører Statsministeriet først om den sag om indkvartering af asylpar, som har fået opmærksomhed i pressen de seneste dage, i forbindelse med forberedelsen af en forespørgsel i Folketinget, som jeg skulle deltage i den 4. marts 2016. Statsministeriet har således mig bekendt ikke i øvrigt inden da været inddraget i eller på anden måde været orienteret om sagen.

[Jeg kan heller ikke se, at der skulle have været nogen anledning til, at Statsministeriet skulle have været involveret i sagen.]

Jeg forstår, at Udlændinge- og Integrationsudvalget har stillet et spørgsmål til udlændingeministeren om, hvorvidt der er sket orientering af Statsministeriet i sagen. Og jeg forventer, at det spørgsmål enten er blevet eller vil blive besvaret forud for det samråd om sagen, der skal afholdes i morgen [den 1. juni]

Baggrund

Udlændinge- og Integrationsudvalget har den 24. maj stillet følgende spørgsmål (nr. 781) til udlændingeministeren til besvarelsen senest onsdag den 31. maj forud for samrådet om sagen den 1. juni:

”Er Statsministeriet og/eller statsministeren på nogen måde – mundtligt eller skriftligt – i løbet af januar eller februar 2016 blevet orienteret om Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets interne diskussioner vedrørende instruksen om adskillelse af ægtepar på asylcentre?”

UIM har lagt op til, at udlændingeministeren svarer følgende:

”I forbindelse med forberedelsen af statsministerens deltagelse den 4. marts 2016 i forespørgselsdebat F12 om værdipolitik anmodede Statsministeriet som ét blandt flere aktuelle spørgsmål Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om et beredskab om indkvarteringen af mindreårige med ægtefæller eller samlevere i asylsystemet.

I den forbindelse udarbejdede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet et beredskab, der blev sendt til Statsministeriet.

Statsministeriet blev ikke i øvrigt orienteret om sagen eller om instruksen af 10. februar 2016.”

Det bemærkes, at Statsministeriet løbende drøfter aktuelle sager, herunder sager med politisk bevågenhed, med de ansvarlige ministerier. En sådan dialog foregår ofte uformelt, hvortil kommer, at der indhentes bidrag til beredskaber, når statsministeren skal i Folketinget mv. Men svarudkastet fra UIM bekræfter det billede, der viser sig ved søgninger hos STM af, at STM først hørte om sagen i forbindelse med forberedelsen af værdiforespørgslen den 4. marts 2016.

Det kan således konstateres, at STM den 3. marts 2016 fra UIM modtog et notat af 24. februar 2016 indeholdende udkast til talepunkter, som dannede grundlag for beredskaber til forespørgslen. Af notatet fremgår bl.a., at udlændingeministeren havde anmodet Udlændingestyrelsen om at ændre praksis således, at ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever. Det fremgår endvidere, at Udlændingestyrelsen var i færd med at omsætte den generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager, og at det ikke kan udelukkes, at adskillelse af et eksisterende familieliv i helt særlige tilfælde konkret vil kunne være i strid med retten til familieliv efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller i strid med barnets tarv efter FN's børnekonvention, hvilket retningslinjerne skal tage højde for sådanne helt særlige tilfælde.

Statsministeriet modtog den 26. februar en tidligere udgave af notatet, hvor passagen om ovennævnte internationale forpligtelser ikke fremgik. Det er sandsynligt, at Statsministeriet har spurgt ind til dette forhold.

Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke umiddelbart er til at få øje på vinkler, som skulle kunne føre til kritik af STM. Det er således helt naturligt, at STM på det tidspunkt spørger ind til, om der er nogle begrænsninger som følge af internationale forpligtelser, og det endelige bidrag til beredskab betrykker netop STM i, at UIM er i gang med at gøre sig overvejelser herom. På det grundlag er der umiddelbart heller ikke grundlag for at antage, at STM skulle have foretaget yderligere.

En tidligere fremsendt version af udkastet til notat vil – som et udkast til et ministerbetjeningsdokument – ikke umiddelbart være journaliseringspligtigt i STM (og er heller ikke fundet ved søgninger i STM, hvor der i øvrigt er sket medarbejderudskiftning både på sagsbehandler- og chefniveau siden marts 2016).

Det bemærkes, at de enkelte ministre har en selvstændig kompetence i forhold til det område, som efter grundlovens § 14 er henlagt til den enkelte minister. Der er således tale om et ministerialstyre. Dette indebærer, at det er den enkelte minister, der er berettiget til at træffe af-

gørelse i sager inden for den pågældendes forretningsområde, ligesom det er ministeren, der udøver styringsbeføjelserne inden for området.

Det anførte indebærer endvidere, at der (som en refleksvirkning) ikke består et egentligt over-/underordningsforhold mellem statsministeren og de enkelte fagministre. Statsministeren kan således for en principiel (retlig) betragtning ikke beordre ministeren til at udøve sine styringsbeføjelser på en bestemt måde i forhold til de sager og opgaver, som hører under den pågældende ministers forretningsområde. Det kommer også (indirekte) til udtryk ved, at statsministeren afviser at besvare spørgsmål om f.eks. enkeltsager, der henhører under en anden ministers ressortområde, men henviser spørgeren til at stille spørgsmålet til fagministeren.

Heroverfor står imidlertid, at bl.a. grundlovens § 14 forudsætter, at statsministeren har den øverste politiske ledelse. Efter bestemmelsen udnævner og afskediger statsministeren de øvrige ministre og statsministeren kan ændre fordelingen af forretningerne mellem ministrene. Det vil sige, at selvom statsministeren ikke som sådan er de enkelte ministres overordnede, har statsministeren den retlige styringsmulighed at kunne afskedige en fagminister eller ved kgl. resolution at få overført afgørelsen af en sag (eller et sagsområde) til en anden minister. Det er bl.a. på baggrund af statsministerens faktiske funktion som regeringschef – og navnlig det forhold, at statsministeren udnævner og afskediger de enkelte ministre – at statsministeren på den ene side har en tilsynsbeføjelse og på den anden side har en retlig tilsynspligt over for de øvrige ministre.

Den nærmere rækkevidde af tilsynspligten følger ikke af grundloven, men er omtalt i den juridiske litteratur. Sammenfattende beskrives det (med visse nuancer) således, at tilsynspligten i almindelighed alene udløses, hvis der foreligger **en særligt begrundet formodning om retsstridig adfærd af en vis væsentlighed**. Dette må mere generelt antages at indebære, at statsministerens **tilsynspligt alene udløses rent undtagelsesvis.**”

Christian Hesthaven sendte den 31. maj 2017 sålydende mail til Christian Kettel Thomsen:

”Emne: FOM-udtalelse om asylpar

...

1. 34 par nåede at blive indkvarteret separat som følge af instruksen af 10. februar 2016. Heraf blev 8 par efter, at sagerne blev genoptaget og revurderet, efterfølgende indkvarteret sammen. Adskillelserne varede mellem 10 dage og 7 ½ måned.

UIM har til ombudsmanden oplyst, at udfaldet af visse af de genoptagne sager skyldtes, at det ville være i strid med DK’s internationale forpligtelser at indkvartere dem separat. Se ombudsmandens udtalelse, side 5. Se også tabellen med aldersforskellen på parrene i udtalelsen på side 6.

Som det fremgår af udtalelsen på side 23-24 havde UIM ellers allerede 10. februar instrueret styrelsen om, at adskillelserne som altovervejende hovedregel ville være i overensstemmelse med internationale forpligtelser

2. Det fremgår i øvrigt af udtalelsen (side 10 og side 20), at det første skriftlige tegn på, at UIMN beder US om at være opmærksom på internationale forpligtelser, er en mail af 18. marts 2016 (altså efter folketingssvaret af 9. marts). Der er brugt den formulering, at det gælder ”herefter”. Både UIM og styrelsen anfører dog flere steder, at de internationale forpligtelser mundtligt blev drøftet løbende siden den 10. februar.

På side 19 fremgår det også, at Udlændingestyrelsen den 10. februar videreformidlede budskabet om, at ingen mindreårige må indkvarteres sammen, til indkvarteringsoperatørerne –altså uden at der tages forbehold for internationale forpligtelser (eller konkret vurdering), og hvor det understreges, at instruksen også gælder, hvis der er børn i forholdet. Det fremgår på side 21 at denne instruering af operatørerne skete efter et opkald fra UIM.”

Christian Hesthaven har herom forklaret²²⁹, at der i den forudgående weekend havde været nogle skriverier i Politiken, der tegnede et billede af, at udlændinge- og integrationsministeren havde fjernet en passage i pressemeddelelsen, selvom nogen havde sagt til hende, at man ikke kunne gøre det. Det var første gang, de hørte om den vinkel. Dette var alene baseret på gengivelsen i pressen. Op til den weekend blev de kontaktet af Justitsministeriet, der fortalte, at denne historie var på vej og formentlig ville ramme medierne i weekenden. Han havde derfor aftalt med sin medarbejder, Nicholas Rahui Webster Rømer, at de prøvede at holde øje med, hvad der blev skrevet i pressen hen over weekenden. De vidste af erfaring, at når denne type sager rullede, varede det ikke længe, før nogen i det politiske system, typisk fra oppositionen, stillede spørgsmål om, hvad statsministeren ville gøre. Han talte derfor med Christian Kettel Thomsen om, at de lige så godt kunne forberede sig på et spørgsmål om, hvad statsministeren ville gøre, og på bagvedliggende drøftelser om, hvorvidt statsministeren havde en tilsynspligt, og hvornår en sådan tilsynspligt i givet fald ville træde i kraft. Han er ret sikker på, at det var Justitsministeriet, ikke Udlændinge- og Integrationsministeriet, der varslede dem om, at denne historie var på vej. Han vil derfor tro, at Justitsministeriet også var blevet kontaktet med en forespørgsel om, hvorvidt de havde lyst til at deltage i artiklen. Han erindrer ikke, hvem fra Justitsministeriet der orienterede dem, og om det var ham eller en anden medarbejder, der blev kontaktet. De rakte ikke ud til Udlændinge- og Integrationsministeriet i anledning af pressedækningen. Statsministeriet er ikke en tilsynsmyndighed. Hertil kom, at der var tale om en politisk sag for statsministeren med det klassiske folketingsspørgsmål om, hvorvidt han fortsat havde tillid til en af sine ministre, og det skulle de selvfølgelig forholde sig til. Han gennemgik de oplysninger, de havde om sagen, både fra pressen og fra Udlændinge- og Integrationsministeriet, som jævnligt havde sendt materiale til brug for beredskaber. Han skrev det sammen i et notat med nogle delkonklusioner. I det omfang man måtte mene, at der overhovedet var en tilsynspligt for statsministeren, var man nede i et område, hvor dette ikke var aktuelt. Han kan ikke huske, hvornår der næste gang var kontakt til Udlændinge- og Integrationsministeriet om sagen, men det er utvivlsomt, at Indenrigssøjlen ville have et beredskab om sagen klar til statsministeren til den næste spørgetime. Foreholdt mail af 30. maj 2017 kl. 12.02 har han forklaret, at han ikke erindrer samtalen med Lykke Sørensen, men han vil

229 Afhøringsekstrakten, side 589-590.

tro, at der nu var kommet en vinkel på sagen om, hvorvidt der havde været gnidninger mellem embedsværket og ministeren. Det var det indtryk, man fik, når man læste artiklen i Politiken. Han husker ikke, hvilke to spørgsmål han gerne ville vende med Christian Kettel Thomsen. Han vil tro, at sagen endte i Juridisk Afdeling, fordi sagen handlede om grundlovens ordning, samspillet mellem embedsværk og minister og om ministeransvaret. Som han huskede det, havde han ikke fået selve samrådstalen, men havde fået hovedpunkterne refereret telefonisk. Han husker ikke, hvilke hovedpunkter de havde fået refereret, men han vil gætte på, at det drejede sig om, hvad Statsministeriet havde vidst og ikke vidst. Han erindrer ikke, hvilke to spørgsmål han ønskede at drøfte med Christian Kettel Thomsen, men han vil tro, at det angik spørgsmål om Statsministeriets rolle. Han havde helt sikkert en drøftelse med Christian Kettel Thomsen efter sin mail, men han husker ikke nærmere herom. Han erindrer ikke, at nogen havde drøftet med ham, at pressemeddelelsen var en politisk tilkendegivelse. Han er ret sikker på, at dette heller ikke blev drøftet med ham.

Christian Kettel Thomsen har om sin mail af 24. maj 2017 kl. 22.20 til Lars Løkke Rasmussen forklaret²³⁰, at KU var Koordinationsudvalget, og at M-borg er Marienborg. Adspurgt, hvorfor han foreslog at tale med Lars Løkke Rasmussen om barnebrude en søndag på Marienborg, har han forklaret, at han ikke husker det specifikt, men at han alligevel deltog i Koordinationsudvalgsmødet, der tilsyneladende blev afholdt på Marienborg den pågældende søndag, og at det derfor var oplagt at vende andre spørgsmål samtidig. Han husker det ikke specifikt, men baggrunden har formentligt været, at udlændinge- og integrationsministeren – med et parlamentarisk sikkerhedsnet – virkede arrogant over for Folketinget. Selvom der var et mindretal imod hende, kunne der godt begynde at komme ballade og henvendelser til formanden eller præsidiet. I så fald ville statsministeren skulle tage stilling til spørgsmålet, hvilket han gerne ville undgå. Adspurgt, om han husker bekymringerne, har han forklaret, at han kan huske en generel bekymring, men han kan ikke huske, at det – da han skrev mailen – var med dette for øje. Det var hans klare formodning, at bemærkningen om ikke at tage sagen seriøst, relaterede sig til, hvordan man behandlede Folketinget. Foreholdt Christian Hesthavens mail af 30. maj 2017 kl. 12.02, og at han ved mail af samme dag kl. 13.14 svarede ”Kig op”, har han

230 Afhøringsekstrakten, side 612-613.

forklaret, at det ikke var sædvanligt, at samrådstaler blev cleareret i Statsministeriet, men at mailen nok heller ikke kunne læses således, at Statsministeriet skulle clearare samrådstalen. Det hænder, at Statsministeriet modtager udkast til andre ministeriers samrådstaler, men det var meget, meget langt fra nogen fast praksis. Det hang formentlig sammen med, at sagen havde været politisk anspændt i et stykke tid. Han husker ikke, hvad Christian Hesthaven og han skulle drøfte, ligesom han ikke husker, hvad han sagde til statsministeren på Marienborg. Han erindrer heller ikke, at han omkring den 30. maj 2017 orienterede statsministeren om sin bekymring om, at udlændingeministeren ikke var imødekommende over for mindretallet i Folketinget. Han kan se af dokumenter i sagen, at statsministeren senere blev orienteret, hvorfor han vil slutte modsætningsvis til, at statsministeren ikke var blevet orienteret på dette tidspunkt. Han husker, at Christian Hesthaven og han havde et møde med Uffe Toudal Pedersen og Lykke Sørensen den 31. maj 2017. Som han husker det, gennemgik Uffe Toudal Pedersen og Lykke Sørensen, hvilket samrådssvar de lagde op til, og hvad historien bag svaret var. Han husker ikke, om de gennemgik talepapiret på mødet. Det, han fokuserede på, var, om de lagde op til et stort slagsmål i Folketinget, eller om man prøvede at få sagen nedtonet. Han har alene en meget svag erindring om mødet, men han kan se, at der er en sætning i slutningen af materialet om, at sagen måske kunne have været håndteret bedre.

Lars Løkke Rasmussen har om mailen af 24. maj 2017 kl. 22.20 forklaret²³¹, at det var hans opfattelse, at Christian Kettel Thomsen mente, at udlændinge- og integrationsministeren havde en lidt for arrogant fremtræden over for det parlamentariske udvalg i lyset af, at der var et parlamentarisk grundlag bag regeringen, som stod last og brast med hende. Christian Kettel Thomsens vurdering var, at der "også kom en dag efter denne", og at det derfor ville være klogere, hvis ministeren var lidt mere fleksibel, imødekommende og diplomatisk. Dette er hans fortolkning af Christian Kettel Thomsens analyse. Han bakkede sine ministre op hele vejen, men hver enkelt minister måtte stå på mål for sig selv vedrørende deres egen kommunikation med Folketinget. Den enkelte minister var voksen nok til selv at håndtere samspillet med parlamentet, herunder den politiske disciplin at skabe alliancer eller det modsatte. Han hørte ikke specifikt om Christian Kettel Thomsens drøftelse

231 Afhøringsekstrakten, side 694.

med Uffe Toudal Pedersen omkring den 31. maj 2017, men han var helt på det rene med Christian Kettel Thomsens analyse af, at det ville være klogt at vise større imødekommenhed i forhold til kritik fra Folketinget. Christian Kettel Thomsen var en dygtig departementschef, og han var vidende om, at Christian Kettel Thomsen prøvede at levere dette budskab, hvilket han bakkede fuldstændigt op om. Han har ingen præcis erindring om et møde med Christian Kettel Thomsen på Marienborg om "barnebrude" eller om, hvorvidt mødet overhovedet fandt sted. Han var i løbende kontakt med Christian Kettel Thomsen, herunder telefonisk. Han husker Christian Kettel Thomsens analyse af efterspillet på hele forløbet omkring ændringen af praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere, og der var tale om en analyse, som han delte. Første gang, han blev bekendt med Christian Kettel Thomsens analyse, var omkring ultimo maj/medio juni 2017 i forbindelse med, at der blev stillet folketingsspørgsmål også til ham. Sagen blev mere levende for ham på dette tidspunkt, fordi han nu skulle forholde sig til en række spørgsmål fra Folketinget. Der blev ikke afholdt møder i den forbindelse, da der set fra hans stol i Statsministeriet ikke var noget problem.

8.11.6. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren

I perioden fra den 22. til 31. maj 2017 stillede Udlændinge- og Integrationsudvalget en række spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren i anledning af sagen.

8.11.6.1. Spørgsmål nr. 769-773

Den 22. maj 2017 stillede Udlændinge- og Integrationsudvalget efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL), Sofie Carsten Nielsen (RV) og Josephine Fock (ALT) spørgsmål nr. 769-773 til udlændinge- og integrationsministeren. Spørgsmålene og besvarelserne den 31. maj 2017 var sålydende:

"Spørgsmål nr. 769:

Vil ministeren oversende den e-mail, der ifølge artiklen "Inger Støjberg gav ulovlig ordre trods advarsler fra embedsmænd" (Politiken, 21. maj 2017) inden 10. februar 2016 blev sendt "op igennem ministerens system", og som "gjorde opmærksom på Danmarks menneskeretlige forpligtelser og dermed dansk lovgivning" og redegøre for, hvilke instanser i ministeriet (og evt. Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet) der har afsendt, modtaget og videresendt den pågældende e-mail?

Svar:

Nej, jeg finder intet grundlag for at udlevere interne e-mails, som af hensyn til ministeriets interne beslutningsproces ikke findes at burde oversendes til Folketinget. Det bemærkes, at det er det samme hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter. Jeg kan i øvrigt henvise til redegørelsen fra Folketingets Ombudsmand af 23. marts 2017."

"Spørgsmål nr. 770:

Det fremgår af artiklen "Ja, der gik vi så for langt" (Politiken, 21. maj 2017), at ministeren har oplyst, at hun fik forelagt et udkast til pressemeddelelse "som i første omgang indeholder en undtagelse til den indkvarteringsform – altså med separat indkvarteringsform", og at den endelige version af pressemeddelelsen ikke indeholdt nogen undtagelse. Vil ministeren til udvalget oversende det nævnte udkast samt – til sammenligning – den endelige version af pressemeddelelsen?

Svar:

Jeg vil redegøre for forløbet i forbindelse med udstedelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AT og AU (UUI alm. del) den 1. juni 2017."

"Spørgsmål nr. 771:

I artiklen "Ja, der gik vi så for langt" (Politiken, 21. maj 2017) citeres ministeren for følgende: "Nej, der ligger ikke noget på mit bord, der siger, at det er uden for rammerne af konventionen, det, der bliver lagt frem." Har ministeren – ud over, hvad der måtte ligge på hendes bord eller have ligget på hendes bord – forud for 10. februar 2016 modtaget nogen form for mundtlig eller skriftlig tilkendegivelse fra embedsmænd i sit eget ministerium, i Udlændingestyrelsen eller i et andet ministerium om, at en undtagelsesfri adskillelse på asylcentre af ægtepar, hvor den ene ægtefælle var under 18 år, kunne være et problem i forhold til overholdelse af dansk lov og Danmarks internationale forpligtelser?

Svar:

Jeg vil redegøre for forløbet i forbindelse med udstedelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AT og AU (UUI alm. del) den 1. juni 2017.”

”Spørgsmål nr. 772:

Har ministeriets departementschef over for ministeren forud for den endelige udsendelse af meddelelse om beslutningen af 10. februar 2016 om undtagelsesfrit at adskille ægtepar, hvor den ene ægtefælle var under 18 år, mundtligt eller skriftligt givet udtryk for, at der i ministeriet var embedsfolk, der mente, at en sådan beslutning ville være problematisk i forhold til overholdelse af dansk lov og Danmarks internationale forpligtelser?

Svar:

Jeg vil redegøre for forløbet i forbindelse med udstedelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AT og AU (UUI alm. del) den 1. juni 2017.”

”Spørgsmål nr. 773:

Vil ministeren oversende en kronologisk redegørelse for beslutninger og beslutningsgrundlag frem til udsendelsen af instruks om indkvartering af gifte mindreårige asylansøgere?

Svar:

Jeg vil redegøre for forløbet i forbindelse med udstedelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AT og AU (UUI alm. del) den 1. juni 2017.”

8.11.6.2. Spørgsmål nr. 776

Den 23. maj 2017 stillede Udlændinge- og Integrationsudvalget efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL), Sofie Carsten Nielsen (RV) og Josephine Fock

(ALT) spørgsmål nr. 776 til udlændinge- og integrationsministeren. Spørgsmålet og besvarelsen den 31. maj 2017 var sålydende:

”Spørgsmål nr. 776:

Vil ministeren – eventuelt i fortrolig form – oversende samtlige forelæggelser og mavebælter, der er tilgået ministeren fra embedsværket i sagen om stop for indkvartering af barnebrude på asylcentre, der blev udmeldt i en pressemeddelelse fra udlændingeministeriet i februar 2016?

Svar:

Nej, jeg finder intet grundlag for at udlevere interne dokumenter, som af hensyn til ministeriets interne beslutningsproces ikke findes at burde oversendes til Folketinget. Det bemærkes, at det er det samme hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter. Jeg kan i øvrigt henvise til redegørelsen fra Folketingets Ombudsmand af 23. marts 2017.”

8.11.6.3. Spørgsmål nr. 778-783

Den 24. maj 2017 stillede Udlændinge- og Integrationsudvalget efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL), Sofie Carsten Nielsen (RV) og Josephine Fock (ALT) spørgsmål nr. 778 til 783 til udlændinge- og integrationsministeren. Spørgsmålene og besvarelsene den 31. maj 2017 var sålydende:

”Spørgsmål nr. 778:

Det fremgår af ombudsmandens endelige redegørelse om adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere (UUI alm. del – bilag 152), side 11, at ministeriet til Ombudsmanden har oplyst, at spørgsmålet om adskilt indkvartering blev drøftet på et koncern-direktionsmøde den 10. februar 2016, hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog. Det fremgår også, at der tilsyneladende ikke foreligger hverken referat af eller notat om mødet. Vil ministeren oversende en liste med navne og titler på samtlige mødedeltagere samt oplyse, i hvilket tidsrum mødet blev holdt?

Svar:

Som det er oplyst over for Folketingets Ombudsmand, udarbejdes der ikke referater af drøftelser på koncerndirektionsmøder. Det gælder også det møde, ministeren havde med koncerndirektionen i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet), som der henvises til i redegørelsen af 23. marts 2017 fra Folketingets Ombudsmand.

Mødet blev afholdt den 10. februar 2016 fra kl. 10.30 til 11.30.

Koncerndirektionen bestod på daværende tidspunkt af:

Departementschef Uffe Toudal Pedersen

Direktør Henrik Grunnet, Udlændingestyrelsen

Direktør Kasper Kyed, Styrelsen for International Rekruttering og Integration

Afdelingschef Lykke Sørensen, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Afdelingschef Line Skytte Hansen, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Afdelingschef Henrik Kyvsgaard, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Afdelingschef Frank Bundgaard, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Kontorchef Jonas From Soelberg, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Det bemærkes, at en ministersekretær normalt også deltager i koncerndirektionens møder.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af 13. marts 2017 af spørgsmål nr. 501 (UUI alm. del)."

"Spørgsmål nr. 779:

Det fremgår af artiklen "Det unge par, der gik op imod Støjberg" (Politiken, 22. maj 2017), at Røde Kors' asylafdeling i marts 2016 skrev et brev til en afdelingschef i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, men at ministeriet i stedet for at svare skriftligt efter nogen tid

svarede med en telefonisk henvisning til Udlændingestyrelsen. Hvad var baggrunden for, at Røde Kors ikke modtog et skriftligt svar på den skriftlige henvendelse, og vil ministeren oversende et telefonnotat på den nævnte telefonsamtale, såfremt et sådant foreligger?

Svar:

Der henvises til besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 759 (UUI alm. del – 2015-16)."

"Spørgsmål nr. 780:

Vil ministeren oversende skriftlig dokumentation for, at en eller flere af ministeriets øverste embedsmænd senest 10. februar 2016 har erklæret, at den endelige instruks af 10. februar 2016 i sagen om adskillelse af ægtepar på asylcentre var fuldt lovlig og i overensstemmelse med Danmarks konventionsmæssige forpligtelser?

Svar:

Nej, jeg finder intet grundlag for at udlevere interne dokumenter, som af hensyn til ministeriets interne beslutningsproces ikke findes at burde oversendes til Folketinget.

Det bemærkes, at det er det samme hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter.

Jeg vil i øvrigt redegøre for forløbet i forbindelse med udstedelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AT og AU (UUI alm. del) den 1. juni 2017."

"Spørgsmål nr. 781:

Er Statsministeriet og/eller statsministeren på nogen måde – mundtligt eller skriftligt – i løbet af januar eller februar 2016 blevet orienteret om Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets interne diskussioner vedrørende instruksen om adskillelse af ægtepar på asylcentre?

Svar:

I forbindelse med forberedelsen af statsministerens deltagelse den 4. marts 2016 i forespørgselsdebat F12 om værdipolitik anmodede Statsministeriet som ét blandt flere aktuelle spørgsmål Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om et beredskab om indkvarteringen af mindreårige med ægtefæller eller samlevere i asylsystemet.

I den forbindelse udarbejdede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet et beredskab, der blev sendt til Statsministeriet.

Statsministeriet blev ikke i øvrigt orienteret om sagen eller om instruksen af 10. februar 2016.”

”Spørgsmål nr. 782:

Kan ministeren bekræfte, at en afdelingschef i ministeriet, inden den endelige skriftlige instruks blev udsendt, mundtligt gjorde ministeren og/eller departementschefen opmærksom på juridiske problemer med en instruks, hvor der ikke blev lagt op til, at der ikke længere som udgangspunkt skulle foretages individuelle vurderinger i sager om adskillelse af ægtepar på asylcentre?

Svar:

Jeg vil redegøre for forløbet i forbindelse med udstedelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AT og AU (UUI alm. del) den 1. juni 2017.”

”Spørgsmål nr. 783:

Er ministerens særlige rådgiver inden udsendelsen af ministerens instruks af 10. februar 2016 om adskillelse af ægtepar på asylcentre mundtligt eller skriftligt blevet gjort opmærksom på juridiske problemer med en instruks, som ikke lagde op til, at der som udgangspunkt skulle foretages individuelle vurderinger af parrene?

Svar:

Jeg vil redegøre for forløbet i forbindelse med udstedelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AT og AU (UUI alm. del) den 1. juni 2017.”

8.11.6.4. Spørgsmål nr. 792

Den 31. maj 2017 stillede Udlændinge- og Integrationsudvalget efter ønske fra Mattias Tesfaye (S) følgende spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren:

”Spørgsmål nr. 792:

Vil ministeren oversende al kommunikation, der har været mellem Udlændingeministeriet, Justitsministeriet og Statsministeriet i perioden fra den 25. januar 2016 til den 15. marts 2016 vedrørende udlændingeministerens instruks om barnebrude og håndteringen af sagen om adskillelse af ægtepar på asylcentre?”

Spørgsmålet blev besvaret den 1. juni 2017 således:

”Svar:

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder af hensyn til regeringens interne beslutningsproces ikke at burde oversende korrespondancen mellem Udlændinge- og Integrationsministeriet, Justitsministeriet og Statsministeriet i perioden fra den 25. januar 2016 til den 15. marts 2016 vedrørende udlændinge- og integrationsministerens instruks om barnebrude og håndteringen af sagen om adskillelse af ægtepar på asylcentre.

Det bemærkes, at dette begrundes i de samme hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 24 om ministerbetjeningsdokumenter. Enkelte oplysninger udleveres dog med henvisning til de samme hensyn, der også ligger til grund for offentlighedslovens § 28 om ekstrahering.”

8.11.7. Beredskab om tidspunktet for Justitsministeriets involvering i sagen

Det hedder i et udateret beredskab fra Justitsministeriet, der – ifølge oplysninger fra Justitsministeriet – er oprettet den 31. maj 2017, bl.a.:

”Beredskab om tidspunktet for Justitsministeriets involvering i sagen om adskillelse af asylansøger-par

Spm 1: Hvornår blev Justitsministeriet første gang involveret i sagen om adskillelse af asylansøger-par?

Muligt svar

Første gang Udlændinge- og Integrationsministeriet kontakter Justitsministeriet vedrørende sagen om adskillelse af asylansøger-par var den 9. februar sidste år.

Justitsministeriet blev på det tidspunkt spurgt til den menneskeretlige vurdering af muligheden for, at asylansøger-par kunne adskilles.

Justitsministeriet bekræftede, at det efter menneskerettighedskonventionen er nødvendigt at foretage en konkret og individuel vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Drøftelsen var mundtlig. Udlændinge- og Integrationsministeriet efterspurgte på det tidspunkt en umiddelbar vurdering – ikke andet og mere end det.

Den 19. februar 2017 modtog Justitsministeriet en egentlig anmodning om bistand fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Spm 2: Hvad tilkendegav Justitsministeriet i forbindelse med drøftelsen den 9. februar?

Meldingen i forbindelse med den mundtlige drøftelse den 9. februar var den samme, som Justitsministeriet også senere tilkendegav skriftligt: At det kræver en konkret og individuel vurdering, før asylansøger-par kan skilles ad.

Første gang Justitsministeriet skriftligt har tilkendegivet noget i sagen er den 19. februar 2017.”

8.11.8. Samråd den 1. juni 2017 vedrørende samrådsspørgsmål AT og AU

Den 22. maj 2017 stillede Udlændinge- og Integrationsudvalget – efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL), Josephine Fock (ALT) og Sofie Carsten Nielsen (RV) – følgende samrådsspørgsmål AT og AU til Inger Støjberg:

”Samrådsspørgsmål AT

Vil ministeren detaljeret redegøre for forløbet op til beslutningen af 10. februar 2016 om undtagelsesfrit at adskille ægtepar på asylcentre, hvor den ene ægtefælle er under 18 år, og herunder orientere om, hvilke vurderinger fra embedsmænd der foreslå for ministeren med hensyn til, om en sådan beslutning ville stemme overens med dansk lov og Danmarks internationale forpligtelser?

Samrådsspørgsmål AU:

Vil ministeren redegøre for sin beslutning om at fjerne en formulering fra et udkast til en pressemeddelelse om, at der ved beslutning om at adskille ægtepar, hvor den ene ægtefælle er under 18 år, skal ske en individuel vurdering, sådan som ministeren oplyser, at hun har gjort (der henvises til artiklen ”Ja, der gik vi for langt”, Politiken, 21. maj 2017)?”

8.11.8.1. Uffe Toudal Pedersens opsummering af svarene på spørgsmål AT og AU

Uffe Toudal Pedersen sendte den 28. maj 2017 sålydende mail til bl.a. Lykke Sørensen:

” ...

Tilpasset efter vores snak. Har sat et par [] ind. Selv usikker på om de skal med. Tales i aften.

Afslutning

Lad mig til sidst runde af med en kort opsummering af mine svar på de to samrådsspørgsmål:

1. Op til udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar drøftede vi indgående spørgsmålet om adskillelse af barnebrude. Fra ministeriets side var rådgivningen, at der var grænser for, hvor langt man [i forhold til vore internationale forpligtelser] kunne gå og at der var par, som ikke ville blive skilt ad.

2. Pressemeddelelsen aspejlede mit politiske standpunkt. Og det var også derfor, jeg sløjfede den famøse sætning, der har været så meget opmærksomhed omkring. Jeg ønskede, at vi skulle gå så langt som muligt. Det var mit værdimæssige og politiske udgangspunkt. Og min erfaring fra politik er, at vil man sætte en retning, så skal man tale klart i sprog. Jeg skal ikke tage andre til indtægt i denne sag - det er mit ansvar - men blot stilfærdigt konstatere, at der var ganske bred opslutning i Folketinget til, at der blev fulgt en meget stram linie i denne sag.

3. Burde jeg - i instruksen have nævnt, at der ville være tilfælde, hvor adskillelse ikke var muligt. Ja det burde jeg. Men jeg vil også understrege, at sigtet med instruksens aldrig var at pålægge mit embedsværk ulovlig administration [eller bryde vore internationale forpligtelser] Og det skete heller ikke i praksis, hvilket også underbygges af, at 6 par ud af de i alt 34 par, som blev omfattet af instruksens, aldrig blev adskilt. Derfor tog jeg også uden forbehold ombudsmandens kritik til efterretning, - hvori han siger, at instruksens bedømt på dens indhold var ulovlig og medførte risiko for forkerte afgørelser, idet han dog samtidig lægger til grund, at det ikke var ministeriets hensigt at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

4. Ville jeg have formuleret den instruks anderledes i dag end det blev gjort i februar ? ja det ville jeg. Men jeg må også fastholde, at Udlændingestyrelsen i et antal sager - de allerede nævnte 6 - efter en konkret vurdering af den enkelte sag ikke på noget tidspunkt adskilte parret i henhold til generelle instruks og mod parrets ønske.

5. Har jeg ændret mit syn på fænomenet barnebrude , hvor ned til 15 årige piger med eller mod deres vilje giftes med mænd, - som måske ikke er meget ældre - men alligevel ? Nej det har jeg ikke. Men jeg har selvsagt respekt for, at de udmeldinger og de foranstaltninger, vi vælger, skal ske i respekt for reglerne."

8.11.8.2. Talepapir til brug for besvarelsen af spørgsmål AT og AU

Der foreligger en række udkast til ministerens talepapir til brug for samrådet. Af en udkastversion 6, der den 28. maj 2017 kl. 20.24 blev sendt fra Lykke Sørensen til Jens Teilberg Søndergaard, fremgår det bl.a.:

” ...

Udkast til tale til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål AT og AU fra Udlændinge- og Integrationsudvalget.

[Indledning]

...

[Generelle holdning til barnebrude]

2. Som man måske husker, var der i slutningen af januar 2016 i medierne oplysninger om, at der også på de danske asylcentre – ligesom i Sverige – fandtes barnebrude, der var indkvarteret med deres ældre ægtefælle.

Jeg blev overrasket over oplysningerne. Det er imod alt, hvad jeg står for: Unge kvinder skal have frihed til at indrette deres liv, som de ønsker og vælge den ægtefælle, de ønsker.

Dét ønskede jeg klart og tydeligt at markere. For den samme valgfrihed gælder jo ikke nødvendigvis i det land, de kommer fra.

Jeg var derfor også meget optaget af at sikre, at indkvarteringen i asylsystemet, som jeg i sidste ende har ansvaret for, ikke bidrager til at fastholde en mindreårig i et ægteskab eller samliv, som den unge ikke selv ønsker.

Min klare holdning var derfor, at mindreårige asylansøgere som det helt klare udgangspunkt skal være indkvarteret adskilt fra deres eventuelle ægtefælle eller samlever.

Og det er stadig min holdning i dag.

[Sagsforløbet frem til instruksen]

Jeg gav derfor internt i ministeriet udtryk for, at jeg ønskede en så restriktiv linje som overhovedet muligt.

Vurderingen i ministeriet var dog, at der i et antal tilfælde under særlige omstændigheder skulle gøres undtagelse til en separat indkvartering.

Det skyldes hensynet til vores internationale forpligtelser.

Det betyder, at rådgivningen af mig fra ministeriets side var, at der var grænser for, hvor langt man kunne gå inden for vores internationale forpligtelser, og at der kunne være par, som derfor ikke ville blive skilt ad uanset instruksens ordlyd.

Dette fremgik af det materiale, som jeg fik forelagt, og af de drøftelser, som fandt sted med ministeriets jurister.

Det var altså en forudsætning, at der efter omstændighederne skulle gøres undtagelse i konkrete sager, hvor adskillelse ville være i strid med internationale forpligtelser.

Og det var også en forudsætning, at Udlændingestyrelsen skulle administrere ordningen i overensstemmelse med dansk ret, herunder vores internationale forpligtelser.

Jeg har i øvrigt flere gange i løbet af 2016 oplyst Folketinget om ordningen, og at der skal gøres undtagelser. Og jeg har også orienteret ombudsmanden om denne forudsætning. Det indgår også i ombudsmandens redegørelse. Det vil jeg vende tilbage til.

Det forhold, at der i visse situationer vil skulle gøres undtagelse, havde jeg gerne set var anderledes.

På den baggrund var det afgørende for mig, at den pressemeddelelse, som jeg udsendte i februar sidste år, indeholdt en klar politisk til-

kendegivelse fra mig om den generelle, fremtidige indkvarteringsordning.

Min erfaring fra politik er, at vil man sætte en retning, så skal man tale i klart sprog.

Derfor valgte jeg at beskrive den generelle indkvarteringsordningen i pressemeddelelsen, så det politiske signal til omverdenen stod helt klart.

Da pressemeddelelsen blev udsendt, var den således en politisk tilkendegivelse, og det var mit eget valg at komme med en tilkendegivelse uden forbehold.

Men det ligger fast, at jeg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen blev gjort bekendt med, at Udlændingestyrelsen ville skulle administrere ordningen i overensstemmelse med dansk ret, herunder vores internationale forpligtelser.

Og jeg blev gjort bekendt med, at det helt konkret betød, der kunne være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse.

Jeg skal beklage, hvis jeg har udtrykt mig uklart eller lidt for firkantet i interviews til pressen om dette spørgsmål.

I forhold til Udlændingestyrelsens administration af indkvarteringsordningen

gælder, at styrelsen hele tiden har administreret den i overensstemmelse med vores internationale forpligtelser.

Det ligger ombudsmanden også til grund i sin redegørelse.

Som et resultat af den administration har Udlændingestyrelsen i godt en håndfuld sager på intet tidspunkt adskilt parret.

Også dette indgår i ombudsmandens vurdering af sagsforløbet.

Pressemeddelelsen blev ikke umiddelbart efter den 10. februar 2016 fulgt op af andre skriftlige instrukser til Udlændingestyrelsen.

Derfor blev min pressemeddelelse den eneste skriftlige instruks på dette tidspunkt til Udlændingestyrelsen.

I sin kategoriske og undtagelsesfri form var den ifølge ombudsmanden ulovlig, og det har jeg taget til efterretning.

[Sagsforløbet efter udstedelsen af pressemeddelelsen]

Nu vender jeg mig så væk fra selve pressemeddelelsen – eller min generelle instruks, om man vil – et øjeblik for at fokusere på sagsforløbet efter den 10. februar 2016.

Spørgsmålet er, om Folketinget først nu er blevet bekendt med, at der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde.

Det kan man næsten få indtrykket af, når man læser Politikens artikler.

Men jeg vil erindre om, at jeg flere gange efter den 10. februar 2016 har orienteret Folketinget om, at der i særlige tilfælde skulle gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering, uanset beskrivelsen af den generelle indkvarteringsordning i min instruks.

At der ikke er tale om en undtagelsesfri ordning nævnte jeg blandt andet flere gange i mit svar under behandlingen af samråd Z den 15. marts 2016. Som ét eksempel nævnte jeg i mit svar det tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med det, man før i tiden kaldte et kongebrev.

Det følger af mit svar, at der er tale om ét eksempel, og at der således vil kunne være flere eksempler. Mit talepapir fra samrådet er oversendt til Folketinget. At der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde er også anført bl.a. i mit svar af 9. maj 2016 på spørgsmål 513 stillet af Udlændinge- og Integrationsudvalget.

Og dette fremgår også af ministeriets notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i disse sager, som er sendt til Folketinget den 12. december 2016.

Senest har jeg redegjort for dette under behandlingen af beslutningsforslag B 38 den 7. februar i år.

Jeg har altså flere gange tilkendegivet, at der skal gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering i særlige tilfælde.

Læser man ombudsmandens endelige redegørelse af 23. marts 2017 om sagen, fremgår det da også, at ombudsmanden er opmærksom på, at det samtidig med udsendelsen af min instruks blev antaget, at der skulle gøres undtagelse i særlige tilfælde.

Ombudsmanden lægger således til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

[Afrunding]

Har jeg ændret mit syn på barnebrude, hvor ned til 15-årige piger med eller mod deres vilje giftes med mænd, som måske ikke er meget ældre end 18 år, men alligevel?
Nej, det har jeg ikke.

Mit mål var at sikre de unge en form for "pusterum" ved ankomsten til Danmark, hvor de kan få lejlighed til at overveje deres situation og tage stilling til, om de fortsat ønsker at bo sammen med deres ægtefælle eller samlever.

Og derfor er det afslutningsvist også vigtigt for mig at fremhæve, at Udlændingestyrelsen i et antal tilfælde [for 4 pars vedkommende; under afstemning] har lagt til grund, at den separate indkvartering er eller har været i overensstemmelse med mindst en af parternes ønske.

Tak for ordet."

Jens Teilberg Søndergaard har herom forklaret²³², at han blev involveret i udarbejdelsen af udlændinge- og integrationsministerens talepapir til brug for samråd AT og AU, idet den rådgivning, der var kommet fra Lovafdelingen, havde været en blandet juridisk og politisk rådgivning. Der blev rejst et spørgsmål om et muligt ministeransvar og om ministerens sandhedspflicht, og derfor var det hensigtsmæssigt, at der kom nogle kritiske iagttagere udefra, som kunne se på sagen og sikre, at sandhedsplichten blev iagttaget. Det var altså "med de øjne", de læste talepapiret. På dette tidspunkt var fokus også mindre på de menneskeretlige aspekter og mere på overholdelsen af sandhedsplichten med videre. Adspurg, hvorfor det var ham og ikke for eksempel kontorchefen i Stats- og Menneskeretskontoret, der rådgav i sagen, har han forklaret, at det var et praktisk spørgsmål om opgavefordelingen i afdelingen. Han involverede også Stats- og Menneskeretskontoret og havde herunder involveret Lau Franzmann Bertelsen i Stats- og Menneskeretskontoret. Han tog stilling til bemærkningen i talepapiret om, at "Da pressemeddelelsen blev udsendt, var den således en politisk tilkendegivelse". Bemærkningen var ret central i samrådstalen, eftersom den forklaring, der gentagne gange blev givet, og som han ikke havde nogen forudsætninger for at forholde sig til, var, at der udadtil blev kommunikeret et stærkt politisk budskab, og at der samtidig hermed indadtil i systemet blev sendt en meddelelse om, at man skulle administrere ordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det, der stod i talepapiret, var i god tråd med den forklaring. Om dette var rigtigt eller forkert, var ikke noget, de vidste i Justitsministeriet, da det var foregået internt i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Han lagde til grund, at den forklaring, de gav ham, var rigtig. Justitsministeriet havde ikke noget grundlag for at tilsidesætte det, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde givet som forklaring.

Af en udkastversion 7, der den 30. maj 2017 kl. 12.12 blev sendt fra Lykke Sørensen til bl.a. Uffe Toudal Pedersen og Jesper Gori, fremgår det bl.a.:

"...

[Sagsforløbet frem til instruksen]

232 Afhøringsekstrakten, side 654 ff.

Som jeg har tilkendegivet ved flere lejligheder, har sagen om indkvarteringen af barnebrude været genstand for mange drøftelser i ministeriet.

Ministeriets overvejelser tog bl.a. afsæt i to hensyn:

På *den ene side* skulle indkvarteringsordningen varetage hensynet til barnets tarv – i denne sammenhæng hensynet til den mindreårige ægtefælle eller samlever – og til beskyttelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark

På *den anden side* skulle indkvarteringsordningen ikke gøre usaglige eller uforholdsmæssige indgreb i familielivet, ligesom ordningen også skulle varetage hensynet til barnets tarv i forhold til parrets eventuelle børn.

Overvejelserne tog endvidere afsæt i, at der er overladt udlændingemyndighederne relativt vide rammer i forbindelse med indkvarteringen af asylansøgere.

Sagt på en anden måde var der hensyn til både familielivet og til barnets tarv, og det stod over for det ønske, jeg havde om at adskille barnebrude fra deres ældre ægtefæller, så de her unge kvinder kunne få et pusterum og plads til at vælge selv.

Jeg vil ikke lægge skjul på, at jeg internt i ministeriet gav udtryk for, at jeg ønskede en så restriktiv linje som overhovedet muligt. Jeg ønskede, at alle par blev skilt ad og indkvarteret så langt fra hinanden som muligt, ja gerne med den ene i Gedser, og den anden i Skagen.

Det affødte en del diskussion om, hvor langt man kunne gå.

Vurderingen i ministeriet var, at der i et antal tilfælde under særlige omstændigheder skulle gøres undtagelse til en separat indkvartering. Det skyldes hensynet til vores internationale forpligtelser.

Og det derfor var en forudsætning, at Udlændingestyrelsen skulle administrere ordningen i overensstemmelse med dansk ret, herunder vores internationale forpligtelser.

Dette fremgik af de udkast til pressemeddelelser, som jeg fik forelagt, og som indeholdt et forbehold, og af de drøftelser om den generelle indkvarteringsordning, som fandt sted med ministeriets jurister.

...

På den baggrund var det afgørende for mig, at den pressemeddelelse, som jeg udsendte i februar sidste år, indeholdt en klar politisk tilkendegivelse fra mig om den generelle, fremtidige indkvarteringsordning.

Min erfaring fra politik er, at vil man sætte en retning, så skal man tale i klart sprog.

Derfor valgte jeg at beskrive den generelle indkvarteringsordningen i pressemeddelelsen, så det politiske signal til omverdenen stod helt klart.

Da pressemeddelelsen blev udsendt, var den således en politisk tilkendegivelse. Som tidligere oplyst var det mig selv, der ændrede pressemeddelelsen. Det er der i sig selv intet odiøst i. Jeg ændrer en masse pressemeddelelser.

Og som jeg tidligere har oplyst, var det også mig selv, som tog forbeholdet ud af pressemeddelelsen. Det gjorde jeg, fordi jeg ønskede at give et klart og tydeligt politisk budskab, og fordi jeg ønskede at sende et klart budskab til de unge piger på asylcentrene og til de kræfter, som fastholder de unge piger i en kultur uden selvbestemmelse.

Det er vigtigt at holde sig for øje, hvad det konkret er, Ombudsmanden vurderer som ulovligt. Nemlig den kategoriske og undtagelsesfrie ordlyd af min pressemeddelelse.

Når pressemeddelelsen efterfølgende fik karakter af en instruks, skyldes det, at der ikke i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen blev sendt en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen, som beskrev de undtagelser, der skulle gøres.

Det vil også sige, at på det tidspunkt, hvor vi sad og arbejdede med pressemeddelelsen, har dokumentet ikke haft karakter af en instruks.

Derfor blev der heller ikke foretaget en juridisk vurdering af, om pressemeddelelsen efter sin ordlyd ville være ulovlig, hvis den efterfølgende skulle læses som en instruks over for Udlændingestyrelsen.

Og derfor har jeg ikke forud for udsendelsen af pressemeddelelsen drøftet med mine embedsmænd, om selve det, at jeg udsendte en pressemeddelelse, der indeholdt min politiske tilkendegivelse, ville være ulovligt, når jeg tog undtagelsen ud af ordlyden.

Rådgivningen af mig fra mine embedsmænd gik alene på, at der i indkvarteringsordningen skulle være en undtagelsesmulighed i særlige tilfælde.

For mig var der grundlæggende en forskel mellem rammerne for indkvarteringsordningen, som altså indeholdt en undtagelsesmulighed, og så det politiske signal, som jeg ønskede at tilkendegive med pressemeddelelsen.

Så der forelå altså ikke en sådan vurdering.

I forhold til Udlændingestyrelsens administration af indkvarteringsordningen gælder, at styrelsen hele tiden har administreret den i overensstemmelse med vores internationale forpligtelser.

Som et resultat af den administration har Udlændingestyrelsen i godt en håndfuld sager på intet tidspunkt adskilt parret.

Også dette indgår i ombudsmandens vurdering af sagsforløbet. Pressemeddelelsen blev ikke umiddelbart efter den 10. februar 2016 fulgt op af andre skriftlige instrukser til Udlændingestyrelsen.

Derfor blev min pressemeddelelse den eneste skriftlige instruks på dette tidspunkt til Udlændingestyrelsen.

I sin kategoriske og undtagelsesfri form var den ifølge ombudsmanden ulovlig, og det har jeg taget til efterretning.

Når pressemeddelelsen efterfølgende vurderes ulovlig, skyldes det – som sagt –, at den ikke på et tidligt tidspunkt blev fulgt af en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen.

Når jeg så har taget ombudsmandens kritik til efterretning, betyder det også, at vi på et tidligere tidspunkt [altså før den 18. marts 2016] skulle have fulgt udsendelsen af pressemeddelelsen op med en egentlig skriftlig instruks, der indeholdt de nødvendige forbehold.

Ja, det vil jeg gerne tage på mig. Det burde vi have gjort anderledes.
..."

Jonas From Soelberg har herom forklaret²³³, at de talte en del om sagen, inden det første udkast til talen blev udarbejdet. Han erindrer dog ikke, hvem der fik sondringen mellem pressemeddelelse og instruks indføjjet. Det er svært at pege på nogen specifikt. De foretog ikke nærmere undersøgelser af, hvad der var kommunikeret til Udlændingestyrelsen. Der forelå et telefonnotat, og det var det, der var. Det var hans oplevelse, at de herefter lagde telefonnotatet til grund.

Det fremgår af sagens oplysninger, at et foreløbigt udkast af talepapiret blev sendt af Louise Nielsen til Christian Kettel Thomsen den 30. maj 2017 kl. 19.09 med besked om bl.a., at "Uffe har bedt mig videreformidle dette".

Jonas From Soelberg har herom forklaret²³⁴, at det ikke var sædvanligt, at de sendte samrådspapirer over til Statsministeriet på forhånd, men på dette tidspunkt havde sagen ændret karakter. For ham ændrede sagen væsentligt karakter i maj 2017 som følge af en historie i pressen om interne forhold i ministeriet. Det var meget usædvanligt med sådanne historier. Man blev da opmærksom på, at ting, man sagde internt, ikke nødvendigvis forblev interne. Selvom det ikke var sædvanligt, at man sendte udkast til Statsministeriet, kan der i andre store sager med politisk bevågenhed også have været sendt samrådstaler til Statsministeriet på forhånd. Udkastet til ministerens talepapir blev sendt til Statsministeriet på grund af den store politiske bevågenhed, og til en vis grad fordi der tilsyneladende var blotlagt nogle interne forhold

233 Afhøringssekstrakten, side 711.

234 Afhøringssekstrakten, side 706.

i Udlændinge- og Integrationsministeriet over for pressen. Oversendelsen skete ikke nødvendigvis efter anmodning fra Statsministeriet. Det var ikke usædvanligt, at Uffe Toudal Pedersen bad dem sende materiale i denne sag til Statsministeriet til orientering. Han erindrer ikke, om de har sendt materiale til Statsministeriet i andre sager, men det vil han ikke udelukke.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret²³⁵, at han ikke husker, om talepapiret var et emne under mødet med Statsministeriet den 31. maj 2017. Det var ikke usædvanligt, at man gav Statsministeriet et præj om sager, der fyldte meget på den politiske dagsorden.

Der blev til brug for samrådet udarbejdet et talepapir til ministeren. Det endelige talepapir, der blev vedlagt i forbindelse med besvarelsen af Udlændinge- og Integrationsudvalgets spørgsmål nr. 801, var sålydende:

"DET TALTE ORD GÆLDER

...

[Indledning]

1. Der har været sagt og skrevet meget om forløbet op til min instruks af 10. februar 2016 om adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere.

Jeg vil i dag redegøre for det forløb, der førte frem til, at min instruks blev udsendt den 10. februar.

Jeg vil besvare de to samrådsspørgsmål samlet.

[Generelle holdning til barnebrude]

2. Som man måske husker, var der i slutningen af januar 2016 i medierne oplysninger om, at der også på de danske asylcentre – ligesom i Sverige – fandtes barnebrude, der var indkvarteret med deres ældre ægtefælle.

235 Afhøringsekstrakten, side 740.

Jeg må ærligt sige, at jeg blev oprigtigt trist og bestyrtet over oplysningerne. Det er imod alt, hvad jeg står for: Unge kvinder skal have frihed til at leve deres liv, som de ønsker og vælge den ægtefælle, de ønsker. Min første reaktion var, at i Danmark bestemmer kvinder og mænd over deres eget liv.

Dét ønskede jeg klart og tydeligt at markere. For den samme valgfrihed gælder jo ikke nødvendigvis i det land, de kommer fra.

Jeg var derfor også meget optaget af at sikre, at indkvarteringen i asylsystemet, som jeg i sidste ende har ansvaret for, ikke bidrager til at fastholde en mindreårig i et ægteskab eller samliv, som den unge ikke selv ønsker.

Jeg ville for alt i verden undgå, at myndigheder, som jeg er ansvarlig for, bidrager til at fastholde unge kvinder i et ufrivilligt ægteskab i den tid, hvor parterne opholder sig i asylsystemet.

Min holdning var, at jeg i sidste ende havde ansvaret for og så at sige trådte i forældrenes sted over for de her piger, lidt som skoleforstanderen, når unge er på efterskole.

Og derfor var jeg optaget af at sikre, at vi ikke risikerede at stå i en situation, hvor danske myndigheder uforvarende kan komme til at bidrage til at udhule kvinders selvbestemmelse.

Mit mål var at beskytte de her piger alt det, vi kunne, og at sikre de unge en form for "pusterum" ved ankomsten til Danmark, hvor de kan få lejlighed til at overveje deres situation og tage stilling til, om ægteskabet eller samlivet faktisk er frivilligt.

Og pusterummet skulle sikre, at valget blevet taget under indtryk af, at nu er de her i Danmark, og her gælder vores normer og rettigheder ved separation eller skilsmisse.

Min klare holdning var derfor, at mindreårige asylansøgere skulle indkvarteres adskilt fra deres eventuelle ægtefælle eller samlever.

Og det er stadig min holdning i dag.

[Sagsforløbet frem til instruksen]

Som jeg har tilkendegivet ved flere lejligheder, har sagen om indkvarteringen af barnebrude været genstand for mange drøftelser i ministeriet.

Ministeriets overvejelser tog afsæt i flere hensyn:

- På den ene side skulle indkvarteringsordningen varetage hensynet til barnets tarv – i denne sammenhæng hensynet til den mindreårige ægtefælle eller samlever – og til beskyttelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark
- På den anden side skulle indkvarteringsordningen ikke gøre usaglige eller uforholdsmæssige indgreb i familielivet, ligesom ordningen også skulle varetage hensynet til barnets tarv i forhold til parrets eventuelle børn.

Overvejelserne tog endvidere afsæt i, at der er overladt udlændingemyndighederne relativt vide rammer i forbindelse med indkvarteringen af asylansøgere.

Sagt på en anden måde var der hensyn til både familielivet og til barnets tarv, og det stod over for det ønske, jeg havde om at beskytte pigerne, så de kunne få et pusterum og plads til at vælge selv.

Jeg vil ikke lægge skjul på, at jeg internt i ministeriet meget klart gav udtryk for, at jeg ønskede en så restriktiv linje som overhovedet muligt. Jeg ønskede, at alle par blev skilt ad og indkvarteret så langt fra hinanden som muligt, ja gerne med den ene i Gedser, og den anden i Skagen.

Det affødte en del diskussion om, hvor langt man kunne gå.

Vurderingen i ministeriet var, at der i et antal tilfælde under særlige omstændigheder skulle gøres undtagelse til en separat indkvartering. Det skyldes hensynet til vores internationale forpligtelser.

Og det var derfor en forudsætning, at Udlændingestyrelsen skulle administrere ordningen i overensstemmelse med dansk ret, herunder vores internationale forpligtelser.

Dette fremgik af de udkast til pressemeddelelser, som jeg fik forelagt, og som indeholdt et forbehold, og af de drøftelser om den generelle indkvarteringsordning, som fandt sted med ministeriets jurister.

* * *

Et af udvalgsspørgsmålene stillet forud for dagens samråd går på, om jeg vil udlevere en intern e-mail af 9. februar 2016, som er omtalt i Politiken.

Af principielle grunde vil jeg ikke udlevere de interne e-mails, der sendes den 9. februar 2016 i denne sag. Det skyldes hensynet til ministeriets interne beslutningsproces.

Det er fast praksis og en del af rammerne for den måde, en regering arbejder på – det gælder for både tidligere regeringer, den nuværende og for fremtidige. Som regering har man brug for at have et fortroligt rum for meningsdannelse og politikudvikling.

Men det er for mig at se også uinteressant, i og med at jeg i dag klart redegør for den rådgivning, som jeg fik af ministeriet.

Jeg har i øvrigt flere gange i løbet af 2016 oplyst Folketinget om ordningen, og at der skal gøres undtagelser. Det skete bl.a. på et samråd den 15. marts 2016. Som ét eksempel nævnte jeg i mit svar det tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med det, man før i tiden kaldte et kongebrev.

Og jeg har også orienteret ombudsmanden om denne forudsætning. Det skete første gang ved ministeriets brev af 4. maj 2016 til ombudsmanden. Det indgår også i ombudsmandens redegørelse.

Det vil jeg vende tilbage til.

* * *

Det forhold, at der i visse situationer vil skulle gøres undtagelse, havde jeg ærligt talt gerne set var anderledes.

På den baggrund var det afgørende for mig, at den pressemeddelelse, som jeg udsendte i februar sidste år, indeholdt en klar politisk tilkendegivelse fra mig om den generelle, fremtidige indkvarteringsordning.

Jeg har det nu engang bedst med at sige tingene lige ud.

Derfor valgte jeg at beskrive den generelle indkvarteringsordning i pressemeddelelsen, så det politiske signal til omverdenen stod helt klart.

Da pressemeddelelsen blev udsendt, var den således en politisk tilkendegivelse. Som tidligere oplyst var det mig selv, der ændrede pressemeddelelsen. Det er der i sig selv intet odiøst i. Jeg ændrer en masse pressemeddelelser.

Og som jeg tidligere har oplyst, var det også mig selv, som tog forbeholdet ud af pressemeddelelsen. Det gjorde jeg, fordi jeg ønskede at give et klart og tydeligt politisk budskab, og fordi jeg ønskede at sende et klart budskab til de unge piger på asylcentre og til de kræfter, som fastholder de unge piger i en kultur uden selvbestemmelse.

Det er vigtigt at holde sig for øje, hvad det konkret er, ombudsmanden vurderer som ulovligt. Nemlig den kategoriske og undtagelsesfrie ordlyd af min pressemeddelelse.

Når pressemeddelelsen efterfølgende fik karakter af en instruks, skyldes det, at der ikke i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen blev sendt en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen, som beskrev de undtagelser, der skulle gøres.

Det vil også sige, at på det tidspunkt, hvor vi sad og arbejdede med pressemeddelelsen, har dokumentet ikke haft karakter af en instruks.

Derfor blev der heller ikke foretaget en juridisk vurdering af, om pressemeddelelsen efter sin ordlyd ville være ulovlig, hvis den efterfølgende skulle læses som en instruks over for Udlændingestyrelsen.

Sådan en vurdering lå der altså ikke på mit bord.

Og derfor har jeg ikke forud for udsendelsen af pressemeddelelsen drøftet med mine embedsmænd, om selve det, at jeg udsendte en pressemeddelelse, der indeholdt min politiske tilkendegivelse, ville være ulovligt, når jeg tog undtagelsen ud af ordlyden.

Rådgivningen af mig fra mine embedsmænd gik alene på, at der i indkvarteringsordningen skulle være en undtagelsesmulighed i særlige tilfælde.

* * *

I forhold til Udlændingestyrelsens administration af indkvarteringsordningen gælder, at styrelsen hele tiden har administreret den i overensstemmelse med vores internationale forpligtelser.

Som et resultat af den administration har Udlændingestyrelsen i 6 sager på intet tidspunkt adskilt parret.

Også dette indgår i ombudsmandens vurdering af sagsforløbet.

Pressemeddelelsen blev ikke umiddelbart efter den 10. februar 2016 fulgt op af andre skriftlige instrukser til Udlændingestyrelsen.

Derfor blev min pressemeddelelse den eneste skriftlige instruks på dette tidspunkt til Udlændingestyrelsen.

I sin kategoriske og undtagelsesfri form var den ifølge ombudsmanden ulovlig, og det har jeg taget til efterretning.

Det fremgår også af ministeriets svar af 3. februar 2017 på ombudsmandens foreløbige redegørelse.

Når pressemeddelelsen efterfølgende vurderes ulovlig, skyldes det – som sagt –, at den ikke på et tidligt tidspunkt blev fulgt af en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen.

Når jeg så har taget ombudsmandens kritik til efterretning, betyder det også, at vi umiddelbart i forlængelse af udsendelsen af pressemeddelelsen skulle have fulgt op med en egentlig skriftlig instruks, der indeholdt de nødvendige forbehold.

Det skulle vi. Det vil jeg gerne tage på mig. Det burde vi have gjort anderledes.

[Sagsforløbet efter udstedelsen af pressemeddelelsen]

Nu vender jeg mig så væk fra selve pressemeddelelsen – eller min generelle instruks, om man vil – et øjeblik for at fokusere på sagsforløbet efter den 10. februar 2016.

Spørgsmålet er, om Folketinget først nu er blevet bekendt med, at der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde.

Det kan man næsten få indtrykket af, når man læser Politikens artikler.

Men jeg vil erindre om, at jeg flere gange efter den 10. februar 2016 har orienteret Folketinget om, at der i særlige tilfælde skulle gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering, uanset beskrivelsen af den generelle indkvarteringsordning i min instruks.

At der ikke er tale om en undtagelsesfri ordning nævnte jeg blandt andet flere gange i mit svar under behandlingen af samråd Z den 15. marts 2016. Som ét eksempel nævnte jeg i mit svar det tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med det, man før i tiden kaldte et kongebrev.

Det følger af mit svar, at der er tale om ét eksempel, og at der således vil kunne være flere eksempler. Mit talepapir fra samrådet er oversendt til Folketinget.

Jeg har også redegjort for sagen i besvarelsen af en række folketings-spørgsmål.

I mit svar af 9. marts 2016 på spørgsmål 302 stillet af Udlændinge- og Integrationsudvalget redegør jeg først for den generelle indkvarte-

ringsordning. Herefter fremgår det af svaret, at Udlændingestyrelsen var i færd med, og nu citerer jeg, ”at omsætte min generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager”. At der skulle udsendes retningslinjer for anvendelse i de konkrete sager afspejler, at den generelle instruks ikke var udtømmende. Jeg skal være den første til at sige, at det kunne have været formuleret klarere.

At der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde er også anført bl.a. i mit svar af 9. maj 2016 på spørgsmål 513 stillet af Udlændinge- og Integrationsudvalget.

Og at der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde fremgår også af ministeriets notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i disse sager, som er sendt til Folketinget den 12. december 2016.

Senest har jeg redegjort for dette under behandlingen af beslutningsforslag B 38 den 7. februar i år.

Jeg har altså flere gange over for Folketinget tilkendegivet, at der skal gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering i særlige tilfælde.

Desuden blev det over for Udlændingestyrelsen i en e-mail den 18. marts 2016 præciseret, at indkvarteringen skal ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk ret i øvrigt.

Læser man ombudsmandens endelige redegørelse af 23. marts 2017 om sagen, fremgår det da også, at ombudsmanden er opmærksom på, at det samtidig med udsendelsen af min instruks blev antaget, at der skulle gøres undtagelse i særlige tilfælde.

Ombudsmanden lægger således til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

[Afrunding]

Lad mig runde af.

For at sige det klokkeklart: Jeg har ikke ændret mit syn på barnebrude, hvor ned til 15-årige piger med eller mod deres vilje giftes med ældre mænd, selvom de måske ikke er meget ældre end 18 år.

Og jeg siger også klart, at der er ting i dette forløb, som kunne være håndteret bedre. Og det vil jeg gerne tage på mig, som jeg allerede har sagt.

Mit klare politiske mål var at sikre de unge en form for "pusterum" ved ankomsten til Danmark, hvor de kunne få lejlighed til at overveje deres situation og tage stilling til, om de fortsat ønsker at bo sammen med deres ægtefælle eller samlever.

Og derfor er det afslutningsvist også vigtigt for mig at fremhæve følgende pointer:

Der er tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen aldrig har skilt parrene ad.

Der er tilfælde, hvor styrelsen har skilt parrene ad.

Og nok så vigtigt, så har den unge kvinde i 4 af de sager, hvor styrelsen har skilt parrene ad, bagefter selv valgt at forblive adskilt fra sin mand.

Her er vi så ved det, der er sagens absolutte kerne for mig, nemlig hensynet til pigerne, deres liv og deres fremtid.

Og det faktum, at vi i statsfinansierede asylcentre var på vej til at fastholde dem i det, der for mig er et middelalderligt familiemønster.

Men nu var det altså Danmark, de kom til. Og her er piger og drenge – kvinder og mænd – lige meget værd.

Og derfor glæder jeg mig over, at kvinderne har fået muligheden for at få et pusterum.

Tak for ordet."

8.11.8.3. Q&A til brug for besvarelsen af spørgsmål AT og AU

Der blev til brug for samrådet tillige udarbejdet et beredskab i form af et Q&A. Beredskabet foreligger i flere udkast.

Det første udkast til beredskab, der fremgår af sagens akter, er vedhæftet en mail af 29. maj 2017 fra Lykke Sørensen til Jens Teilberg Søndergaard. Det fremgår af denne mail bl.a.:

”...

Vedhæftet et udkast til beredskab udfærdiget af vores Ledelsessekretariat, som jeg synes, at du skal læse.

Jeg har ikke meldt tilbage endnu, men jeg har dog tilkendegivet, at vi skal passe på med at tilkendegive, at meldingen til US var tydelig.

...”

Lykke Sørensen har herom forklaret²³⁶ bl.a., at hun i mailen med det anførte om, at ”vi skal passe på med at tilkendegive, at meldingen til US var tydelig”, tænkte på meldingen til Udlændingestyrelsen om, hvad der gjaldt ved siden af pressemeddelelsen. Man kan bestemt godt diskutere, om meldingen til Udlændingestyrelsen var tydelig. Hun er ikke i tvivl om, at hun gav en tydelig melding den 10. februar 2016, men det kan diskuteres, om den efterfølgende melding var tydelig. Der er også i talepapirer og andet tilkendegivet en lignende opfattelse af den efterfølgende kommunikation til Udlændingestyrelsen. Foreholdt, at det af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets brev af 14. juli 2016 til Folketingets Ombudsmand fremgår, at det ”udtrykkeligt” blev anført over for Udlændingestyrelsen, at der ville være tilfælde, hvor der skulle gøres undtagelser, har hun forklaret, at Folketingets Ombudsmand i mellemtiden – dvs. i perioden fra svaret til ombudsmanden og umiddelbart op til samrådet den 1. juni 2017 – havde udtalt, at det bestemt ikke var klart, at der forelå en tydelig tilkendegivelse til Udlændingestyrelsen. Derfor skrev hun, at man skulle tænke over, hvad der fremgik af talepapiret. Hun tager ombudsmandens udtalelser alvorligt, og hun mente derfor, at man som minister skulle passe på med at sige, at meldingen til Udlændingestyrelsen havde været tydelig. Det kan godt være, at de selv havde den opfattelse, at meldingen

236 Afhøringssekstrakten, side 176-177.

til Udlændingestyrelsen havde været tydelig, men denne opfattelse delte ombudsmanden ikke.

Jens Teilberg Søndergaard har herom forklaret²³⁷, at han ikke ved, hvad Lykke Sørensen mente med, at de skulle passe på med at tilkendegive, at meldingen til Udlændingestyrelsen var tydelig. Han antager, at det var en melding, der var givet mundtligt, og derfor var det også svært at sige, at meldingen var tydelig. Allerede det forhold, at der var tale om en mundtlig melding, kunne medføre, at der var en tilbageholdenhed med at kategorisere meldingen som ”tydelig”.

I udkastet, der var vedhæftet mailen fra Lykke Sørensen til Jens Teilberg Søndergaard, hedder det:

”Q & A

**Var det ministeriets vurdering, at pressemeddelelsen/instruksen blev ulovlig efter, at der blev taget en sætning ud på din foranledning?
[Blev denne vurdering kommunikeret mundtligt eller skriftligt?]**

- Her er det vigtigt, at holde sig for øje, hvad det konkret er, Ombudsmanden kategorisere som ulovligt.
- Nemlig ordlyden min pressemeddelelse, som – i kraft af at der ikke kom yderligere skriftlig kommunikation til Udlændingestyrelsen fra departementet – efterfølgende fik karakter af en instruks.
- Det vil også sige, at på det tidspunkt, hvor vi sad og arbejdede med pressemeddelelsen, har dokumentet ikke haft karakter af en instruks.
- Netop derfor blev der naturligvis heller ikke foretaget en juridisk vurdering af, om pressemeddelelsen efter sin ordlyd ville være ulovlig, hvis den efterfølgende skulle læses som en instruks over for Udlændingestyrelsen.
- Så nej, der forelå ikke en sådan vurdering.

Burde ministeriet have udstedt en egentlig juridisk instruks over for Udlændingestyrelsen med de relevante forbehold?

²³⁷ Afhøringssekstrakten, side 656.

- Ja, det er jo netop kernen af den kritik, som Ombudsmanden fremlægger, og som jeg har taget til efterretning.
- Det var vigtigt for mig at få en så stram praksis på dette område, som muligt, men samtidig var det også en præmis for mig, at vores internationale forpligtelser skulle overholdes.
- Det kommunikerede mine embedsmænd mundtligt til Udlændingestyrelsen allerede fra starten, men først i marts 2016 får vi på skrift kommunikeret det til styrelsen.
- Vi burde i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen have udstedt et egentlig juridisk instruks med de nødvendige forbehold, og det tager vi på os.

Hvorfor udstedte I ikke en egentlig juridisk instruks med de nødvendige forbehold efter udsendelsen af pressemeddelelsen?

- Ja, det er jo et rigtigt godt spørgsmål.
- Det burde vi have gjort.
- Det sker ikke, og det kan jeg jo kun beklage den dag i dag.
- Jeg er helt med på, at det her forløb kan fremstå en smule rodet, når man ser tilbage, men det er jo altid let at være bagklog.

Udfærdigede dine embedsmænd et udkast til en sådan instruks, som du blev forelagt?

- [Nej, det gjorde de ikke, men jeg har ikke noget at udsætte på mit system i denne sag]
- Forbeholdene blev jo kommunikeret til Udlændingestyrelsen mundtligt helt fra starten.
- Og så bliver det kommunikeret skriftligt i løbet af marts 2016.”

Udkastet blev i en omarbejdet version sendt af Lykke Sørensen til Jens Teilberg Søndergaard i en mail den 30. maj 2017. Senere samme dag svarede Jens Teilberg Søndergaard på mailen og vedhæftede udkastet med Justitsministeriets bemærkninger. Af dette udkast med bemærkninger fremgår følgende:

”Q & A

**Var det ministeriets vurdering, at pressemeddelelsen/instruksen blev ulovlig efter, at der blev taget en sætning ud på din foranledning?
[Blev denne vurdering kommunikeret mundtligt eller skriftligt?]**

- Sådan kan man ikke stille det op. Lad mig forklare.
- For det første er det vigtigt at holde sig for øje, hvad det konkret er, Ombudsmanden kategoriserer som ulovligt.
- Nemlig den kategoriske og undtagelsesfrie ordlyd af min pressemeddelelse, som – i kraft af at der ikke i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen blev sendt en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen fra departementet, som beskrev de undtagelser, der skulle gøres – efterfølgende fik karakter af en kategorisk og undtagelsesfri instruks.
- Det vil også sige, at på det tidspunkt, hvor vi sad og arbejdede med pressemeddelelsen, har dokumentet ikke haft karakter af en instruks.
- Derfor var der for så vidt heller ikke anledning til at foretage en juridisk vurdering af, om pressemeddelelsen efter sin ordlyd ville være ulovlig, hvis den efterfølgende skulle læses som en instruks over for Udlændingestyrelsen. [kommentar: [jsgr1]: Men set herfra går det jo længere: Anledningen var der ikke, fordi pressemeddelelsen blev sendt ud, uden at konsekvensen af en kategorisk pressemeddelelse blev vendt eller drøftet med os,]
- For det andet har jeg ikke forud for udsendelsen drøftet med mine embedsmænd, om selve det, at jeg udsendte en pressemeddelelse, der indeholdt min politiske tilkendegivelse, ville være ulovligt, når jeg tog undtagelsen ud af ordlyden pressemeddelelsen.
- Rådgivningen af mig fra mine embedsmænd gik alene på, om der skulle være en undtagelsesmulighed i særlige tilfælde.
- For mig var der grundlæggende en forskel mellem rammerne for indkvarteringsordningen, som altså indeholdt en undtagelsesmulighed, og så det politiske signal, som jeg ønskede at tilkendegive med pressemeddelelsen.
- Så nej, der forelå ikke en sådan vurdering

Burde ministeriet så ikke i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen have udstedt en egentlig skriftlig instruks over for Udlændingestyrelsen med de relevante forbehold?

- Ja, det er jo netop kernen af den kritik, som Ombudsmanden fremlægger, og som jeg har taget til efterretning.

- Som jeg har sagt, var det en forudsætning for indkvarteringsordningen, at vores internationale forpligtelser skulle overholdes. Jeg var klar over, at det betød, at der i særlige tilfælde skulle gøres undtagelse. Og samtidig var det vigtigt for mig at få en så stram praksis på dette område som muligt.
- At der i særlige tilfælde ville skulle gøres undtagelse, blev kommunikeret mundtligt til Udlændingestyrelsen inden udsendelsen af min pressemeddelelse.
- Men først den 18. marts 2016 bliver der sendt en e-mail til Udlændingestyrelsen, som fastslår, at indkvarteringen i alle tilfælde skal ske med respekt for Danmarks internationale forpligtelser.
- Der burde med andre ord i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen have været udstedt en egentlig juridisk instruks med de nødvendige forbehold, og det tager vi på os.

Hvorfor udstedte I ikke en egentlig juridisk instruks med de nødvendige forbehold efter udsendelsen af pressemeddelelsen?

- Ja, det er jo et rigtigt godt spørgsmål.
- Det burde vi have gjort.
- Det sker først den 18. marts 2016 i en e-mail til Udlændingestyrelsen. Dette indgår i ombudsmandens redegørelse, og jeg har jo også taget ombudsmandens kritik til efterretning.
- Jeg er helt med på, at der her forløb kan fremstå en smule rodet, når man ser tilbage, men det er jo altid let at være bagklog.

Er det ikke rigtigt, at dit embedsværk umiddelbart efter, at pressemeddelelsen blev udsendt, samme dag instruerede Udlændingestyrelsen om at adskille samtlige par?

- Det er rigtigt, at ministeriet samme dag som pressemeddelelsen fulgte op telefonisk over for Udlændingestyrelsen og anmodede om, at indkvarteringsoperatørerne straks blev orienteret om de nye retningslinjer og varslet om, at styrelsen ville igangsætte en adskillelse af parterne.
- Og at styrelsen modtog en mundtlig instruks om administrativt at effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen.
- Det fremgår af ombudsmandens redegørelse.
- Men jeg vil minde om, at ombudsmanden er opmærksom på, at det efter ministeriets oplysninger samtidig blev antaget, at der

ville være tilfælde, hvor der af hensyn til vores internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse.

- Og at ombudsmanden lægger til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.
- Det indgår desuden i ombudsmandens vurdering, at Udlændingestyrelsen i et antal sager på intet tidspunkt har adskilt parret.
- Men ja, der burde i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen have været udstedt en egentlig skriftlig instruks med de nødvendige forbehold til Udlændingestyrelsen, og det tager vi på os.”

Af en mailkorrespondance mellem Lykke Sørensen og Jens Teilberg Søndergaard den 1. juni 2017 fremgår om beredskabet følgende:

”Fra: Jens Teilberg Søndergaard ...

Sendt: 1. juni 2017 11:28

Til: Lykke Sørensen

Emne: SV: Samråd AT og AU_Q&A_4{F2#1281439#1#1281350#5}.docx

...

Jeg vil bare lige have bekræftet, at det stadig er Q&A nr. 4, der anvendes på spørgsmålet om andre ministeriers involvering.

...

Fra: Lykke Sørensen ...

Sendt: 1. juni 2017 11:34

Til: Jens Teilberg Søndergaard

Emne: SV: Samråd AT og AU_Q&A_4{F2#1281439#1#1281350#5}.docx

Hos mig er det nr. 10, men vi svarer stadig, at vi ikke vil redegøre for drøftelser med andre ministerier.

Vi har i øvrigt fået et skriftligt spørgsmål fra S om udlevering af dokumenter, vi har udvekslet med bl.a. JM og STM. Det har vi ikke svaret på endnu.

Hun holder fast i, at hun ikke vil udlevere mails.

...”

Det endelige Q&A var sålydende:

"I. Forløbet omkring udstedelse af instruksen/pressemeddelelsen

0: Beredskab om det samlede forløb i sagen (opsummering).

1: Modtager ministeren forud for udsendelsen af instruksen en advarsel om, at en undtagelsesfri instruks vil være ulovlig?

2: Har ministeren ført Folketinget bag lyset, når det først nu kommer frem, at der skal gøres undtagelse i visse tilfælde?

3. Hvorfor omtaler embedsmændene instruksen som "ministerens instruks"? Er det ikke usædvanligt?

4. Blev instruksen og dens lovlighed drøftet med andre ministerier?

5. Du siger, at Udlændingestyrelsen hele tiden har foretaget en konkret vurdering – men er der ikke rent faktisk sket en ulovlig adskillelse i et antal sager som følge af din undtagelsesfrie instruks?

6: Af e-mailen til Udlændingestyrelsen af 18. marts 2016, altså den første skriftlige kommunikation til styrelsen om, at der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde, fremgår det nærmest som om, at afgørelserne i tilfælde af fælles indkvartering først skulle forelægges dig. Er det ikke et brud på den normale ansvarsfordeling?

7. Er din pressemeddelelse ikke i virkeligheden blot en tom skal tømt for indhold, når der nu som før skal gøres undtagelse?

8. Er det ikke kritisabelt, når ministeren i svar til udvalget med frist dagen før samrådet alene henviser til, at der vil blive redegjort for det skriftlige spørgsmål under samrådet?

II. De retlige rammer mv. [Disse beredskaber er genbrug og er tidligere godkendt]

9: Hvornår skal der gøres undtagelse?

10: Mener ministeren, at det er rimeligt, at der gøres sådanne undtagelser?

11: Spørgsmål vedrørende de konkrete sager/undtagelser

12: Er indkvarteringsinstruksen alene udtryk for symbolpolitik?

13: Social- og indenrigsministerens lovforslag om afskaffelse af kongebrev mv.

14: Agter ministeren at søge rammerne for indkvarteringen udforsket i forbindelse med "konventionssporet"?

15: Hvordan forholder ministeren sig til den alvorlige kritik fra ombudsmanden?

III. Konkrete sager [Disse beredskaber er genbrug og er tidligere godkendt]

16: Hvor mange sager har været omfattet af indkvarteringsinstruksen?

17: Hvad har været udslagsgivende i sager, hvor der er gjort undtagelse – enten fra start af eller senere i indkvarteringsforløbet?

18: Hvor mange par er aktuelt indkvarteret hver for sig med henvisning til indkvarteringsinstruksen?

19: Hvor mange af de par, der er omfattet af indkvarteringsinstruksen, er aktuelt indkvarteret sammen?

20: Hvor mange mindreårige har selv bedt om at blive/forblive indkvarteret separat fra ægtefællen/samleveren?

* * *

Q & A nr. 0: Beredskab om det samlede forløb i sagen (opsummering)

Muligt svar

- Som jeg nævnte i min tale, foretog Udlændinge- og Integrationsministeriet forud for udsendelsen af min pressemeddelelse af 10. februar 2016 en vurdering af, om mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere i alle tilfælde kan indkvarteres separat i asylsystemet.

Og som jeg også sagde i min tale, var vurderingen, at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering.

- Og at Udlændingestyrelsen i disse tilfælde derfor skulle administrere ordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, dvs. indkvartere parret sammen.
- Dette fremgik af de udkast til pressemeddelelser, som jeg fik forelagt, og som indeholdt et forbehold, og af de drøftelser om den generelle indkvarteringsordning, som fandt sted med ministeriets jurister.
- Det forhold, at der i visse situationer vil skulle gøres undtagelse, havde jeg ærlig talt gerne set anderledes.
- På den baggrund var det afgørende for mig, at den pressemeddelelse, som jeg udsendte i februar sidste år, indeholdt en klar politisk tilkendegivelse fra mig om den generelle, fremtidige indkvarteringsordning.
- Derfor valgte jeg selv at beskrive den generelle indkvarteringsordning i pressemeddelelsen, så det politiske signal til omverdenen stod helt klart.
- Pressemeddelelsen blev ikke umiddelbart efter den 10. februar 2016 fulgt op af andre skriftlige instrukser til Udlændingestyrelsen, som indeholdt et forbehold. Derfor blev min pressemeddelelse den eneste skriftlige instruks på dette tidspunkt til Udlændingestyrelsen.

- Så der forelå altså ikke en sådan vurdering.
- Men det vil jo også sige, at på det tidspunkt, hvor vi sad og arbejdede med pressemeddelelsen, har dokumentet ikke haft karakter af en instruks.
- Derfor blev der heller ikke foretaget en juridisk vurdering af, om pressemeddelelsen efter sin ordlyd ville være ulovlig, hvis den efterfølgende skulle læses som en instruks over for Udlændingestyrelsen.
- Og derfor har jeg ikke forud for udsendelsen af pressemeddelelsen drøftet med mine embedsmænd, om selve det, at jeg udsendte en pressemeddelelse, der indeholdt min politiske tilkendegivelse, ville være ulovligt, når jeg tog undtagelsen ud af ordlyden.
- Det ændrer imidlertid ikke ved, at pressemeddelelsen i sin kategoriske og undtagelsesfri form ifølge Folketingets Ombudsmand var ulovlig, og det har jeg taget til efterretning.
- Jeg har samtidig noteret mig, at ombudsmanden lægger til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.
- Desuden vil jeg fremhæve, at Udlændingestyrelsen hele tiden har administreret indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.
- Det betyder, at Udlændingestyrelsen i et antal sager på intet tidspunkt har adskilt parret. Dette indgår også i ombudsmandens vurdering af sagsforløbet.
- Som jeg også nævnte i min tale, var der ting i forløbet, som kunne være håndteret bedre. Det vil jeg gerne tage på mig.

Q & A nr. 1: Modtager ministeren forud for udsendelsen af instruksen en advarsel om, at en undtagelsesfri instruks vil være ulovlig?

Muligt svar

- Som jeg sagde i min tale, var vurderingen i ministeriet, at der i et antal tilfælde under særlige omstændigheder skulle gøres undtagelse til en separat adskillelse.
- Dette fremgik af de udkast til pressemeddelelser, som jeg fik forelagt, og som indeholdt et forbehold, og af de drøftelser om den generelle indkvarteringsordning, som fandt sted med ministeriets jurister.
- Det forhold, at der i visse situationer vil skulle gøres undtagelse, havde jeg ærlig talt gerne set var anderledes.
- På den baggrund var det afgørende for mig, at den pressemeddelelse, som jeg udsendte i februar sidste år, indeholdt en klar politisk tilkendegivelse fra mig om den generelle, fremtidige indkvarteringsordning.
- Derfor valgte jeg selv at beskrive den generelle indkvarteringsordning i pressemeddelelsen, så det politiske signal til omverdenen stod helt klart.
- Pressemeddelelsen blev ikke umiddelbart efter den 10. februar 2016 fulgt op af andre skriftlige instrukser til Udlændingestyrelsen, som indeholdt et forbehold. Derfor blev min pressemeddelelse den eneste skriftlige instruks på dette tidspunkt til Udlændingestyrelsen.
- Så der forelå altså ikke en sådan vurdering.
- Men det vil jo også sige, at på det tidspunkt, hvor vi sad og arbejdede med pressemeddelelsen, har dokumentet ikke haft karakter af en instruks.
- Derfor blev der heller ikke foretaget en juridisk vurdering af, om pressemeddelelsen efter sin ordlyd ville være ulovlig, hvis den efterfølgende skulle læses som en instruks over for Udlændingestyrelsen.

- Og derfor har jeg ikke forud for udsendelsen af pressemeddelelsen drøftet med mine embedsmænd, om selve det, at jeg udsendte en pressemeddelelse, der indeholdt min politiske tilkendegivelse, ville være ulovligt, når jeg tog undtagelsen ud af ordlyden.
- Men som jeg allerede har nævnt, har jeg jo også ved flere lejligheder orienteret Folketinget om, at indkvarteringsordningen ikke var og aldrig har været undtagelsesfri.
- Det var en forudsætning for selve ordningen.
- [Om man vil kalde dette for en advarsel, er ikke op til mig at tage stilling til.]

[Men hvis ministeriets jurister "tegnede denne grænse op for dig", er det så ikke ensbetydende med, at ministeren vidste, at instruksen var ulovlig?]

- Det, jeg forholder mig til, er, at ombudsmanden finder, at instruksens efter sit indhold var ulovlig.
- Ombudsmanden anfører således, at instruksens i konsekvens af sin kategoriske og undtagelsesfri ordlyd rent faktisk foreskrev en ulovlig praksis.
- Og at instruksens samtidig medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i de konkrete sager om adskilt indkvartering.
- Det har jeg taget til efterretning.
- Men ombudsmanden lægger jo også til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

[Men hvordan hænger det sammen med, at ministeren til Politiken og andre medier har udtalt, at du ikke var advaret om, at en undtagelsesfri ordning var ulovlig?]

- Jeg vil gentage, at det forud for udsendelsen af pressemeddelelsen stod klart, at der skulle gøres undtagelse i særlige tilfælde.
- Det har jeg som nævnte flere gange orienteret Folketinget om efterfølgende.
- Og det indgår også i ministeriets svar til ombudsmanden, som jeg jo selvfølgelig har nikked til og står på mål for.

[Var det ministeriets vurdering, at pressemeddelelsen/instruksen blev ulovlig efter, at der blev taget en sætning ud på din foranledning? [Blev denne vurdering kommunikeret mundtligt eller skriftligt?]

- Sådan kan man ikke stille det op. Det er vigtigt at holde sig for øje, hvad det konkret er, ombudsmanden vurderer som ulovligt.
- Nemlig den kategoriske og undtagelsesfrie ordlyd af min pressemeddelelse.
- Fordi der ikke i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen blev sendt en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen, som beskrev de undtagelser, der skulle gøres, fik pressemeddelelsen efterfølgende karakter af en kategorisk og undtagelsesfri instruks.
- Det vil også sige, at på det tidspunkt, hvor vi sad og arbejdede med pressemeddelelsen, har dokumentet ikke haft karakter af en instruks.
- Derfor blev der heller ikke foretaget en juridisk vurdering af, om pressemeddelelsen efter sin ordlyd ville være ulovlig, hvis den efterfølgende skulle læses som en instruks.
- Jeg har ikke forud for udsendelsen af pressemeddelelsen drøftet med mine embedsmænd, om selve det, at jeg udsendte en pressemeddelelse, der indeholdt min politiske tilkendegivelse, ville være ulovligt, når jeg tog undtagelsen ud af pressemeddelelsen.

- Rådgivningen af mig fra mine embedsmænd gik alene på, at der i indkvarteringsordningen skulle være en undtagelsesmulighed i særlige tilfælde.
- For mig var der grundlæggende en forskel mellem rammerne for indkvarteringsordningen, som altså indeholdt en undtagelsesmulighed, og så det politiske signal, som jeg ønskede at tilkendegive med pressemeddelelsen.
- Så nej, der forelå ikke en sådan vurdering.

[Burde ministeriet så ikke i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen have udstedt en egentlig skriftlig instruks over for Udlændingestyrelsen med de relevante forbehold?]

- Ja, det er jo netop kernen af den kritik, som ombudsmanden fremlægger, og som jeg har taget til efterretning.
- Som jeg har sagt, var det en forudsætning for indkvarteringsordningen, at vores internationale forpligtelser skulle overholdes. Jeg var klar over, at det betød, at der i særlige tilfælde skulle gøres undtagelse. Og samtidig var det vigtigt for mig at få en så stram praksis på dette område som muligt.
- At der i særlige tilfælde ville skulle gøres undtagelse, blev kommunikeret mundtligt til Udlændingestyrelsen inden udsendelsen af min pressemeddelelse.
- Men først den 18. marts 2016 blev der sendt en e-mail til Udlændingestyrelsen, som fastslår, at indkvarteringen i alle tilfælde skal ske med respekt for Danmarks internationale forpligtelser.
- Der burde med andre ord i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen have været udstedt en egentlig skriftlig instruks med de nødvendige forbehold. Det vil jeg gerne tage på mig. Det burde vi have gjort anderledes.

[Hvorfor udstedte I ikke en egentlig skriftlig instruks med de nødvendige forbehold efter udsendelsen af pressemeddelelsen?]

- Ja, det er jo et rigtigt godt spørgsmål.
- Det burde vi have gjort.
- Det skete først den 18. marts 2016 i en e-mail til Udlændingestyrelsen. Dette indgår i ombudsmandens redegørelse, og jeg har jo også taget ombudsmandens kritik til efterretning.
- Jeg er helt med på, at det her forløb kan fremstå en smule rodet, når man ser tilbage, men det er jo altid let at være bagklog.

[Er det ikke rigtigt, at dit embedsværk umiddelbart efter, at pressemeddelelsen blev udsendt, samme dag instruerede Udlændingestyrelsen om at adskille samtlige par?]

- Det er rigtigt, at ministeriet samme dag som pressemeddelelsen fulgte op telefonisk over for Udlændingestyrelsen og anmodede om, at indkvarteringsoperatørerne straks blev orienteret om de nye retningslinjer og varslet om, at styrelsen ville igangsætte en adskillelse af parterne.
- Og at styrelsen modtog en mundtlig instruks om administrativt at effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen.
- Det fremgår af ombudsmandens redegørelse.
- Men jeg vil minde om, at ombudsmanden er opmærksom på, at det efter ministeriets oplysninger samtidig blev antaget, at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til vores internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse.
- Og at ombudsmanden lægger til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

- Det indgår desuden i ombudsmandens vurdering, at Udlændingestyrelsen i et antal sager på intet tidspunkt har adskilt parret.
- Men ja, der burde i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen have været udstedt en egentlig skriftlig instruks med de nødvendige forbehold til Udlændingestyrelsen. Det vil jeg gerne tage på mig. Det burde vi have gjort anderledes.

[Ifølge Politiken blev der sendt en intern mail op igennem dit system den 9. februar 2016, hvor man må forstå, at der advares om, at en undtagelsesfri instruks vil være i strid med menneskerettighederne. Har offentligheden ikke krav på indsigt i denne åbenbart centrale mail, når Jacob Engel-Schmidt – en i denne sammenhæng tilfældig ordfører fra Venstre – til TV 2 udtaler, at han har læst mailen og på det grundlag afviser, at der skulle være tale om en advarsel?]

- Den nævnte e-mail er blevet læst højt for den pågældende, og den pågældende har således ikke haft adgang til at læse mailen selv.
- Det var en svips. Det burde vi ikke have gjort.
- Men derfor holder jeg også fast i det principielle.
- Min principielle holdning er, at et sådant internt dokument ikke bør videregives til offentligheden af hensyn til ministeriets interne beslutningsproces.
- Dette er netop baggrunden for, at sådanne interne dokumenter efter offentlighedsloven er undtaget fra aktindsigt.
- Teknisk er det sådan efter offentlighedsloven, at en mail ikke mister sin interne karakter og derfor ikke skal udleveres, når dokumentets indhold alene er blevet læst højt, uden at udenforstående har haft adgang til selv at læse dokumentet.
- Derfor holder jeg fast i, at mailen ikke bør udleveres af hensyn til vores interne beslutningsproces.

- Men som jeg sagde i min tale, var rådgivningen fra mine embedsmænd, at der var grænser for, hvor langt man kunne gå inden for vores internationale forpligtelser, og e-mailen er derfor også uinteressant.

Q & A nr. 2: Har ministeren ført Folketinget bag lyset, når det først nu kommer frem, at der skal gøres undtagelse i visse tilfælde?

Muligt svar

- Som nævnt i min tale har jeg flere gange orienteret Folketinget om, at der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om adskilt indkvartering i særlige tilfælde.
- Det oplyste jeg bl.a. på et samråd den 15. marts 2016. Og det har jeg oplyst i flere svar til Folketinget siden hen.
- Og i december 2016 blev der sendt et udførligt notat til Folketinget om forholdet til internationale konventioner.

[Du siger, at du under samråd Z den 15. marts 2016 orienterede Folketinget om, at der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde. Er det ikke en halv sandhed – for du nævnte jo kun kongebrevssituationen under samrådet og svarede ikke på spørgsmål om, hvorvidt der skulle foretages en konkret vurdering i alle tilfælde?]

- Det, jeg sagde i min tale under samråd Z, var, og nu citerer jeg, ”at der i helt særlige tilfælde kan være omstændigheder, som betyder, at vi skal gøre undtagelse. Det kunne jo for eksempel være i det tænkte tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med kongebrev. Men det ændrer ikke ved, at jeg har en meget klar og stærk holdning til, at mindreårige ikke skal bo sammen med en ægtefælle eller samlever i asylsystemet”.
- Som det fremgår af citatet, nævnes kongebrevssituationen som et eksempel. Og deraf følger jo, at der også er andre eksempler. Ellers ville sætningens præmis jo være forkert.

- Jeg nævnte også på samrådet, at jeg havde instrueret Udlændingestyrelsen i generelt at ændre praksis, og at Udlændingestyrelsen var i færd med at omsætte min generelle instruktion i nye retningslinjer, der skulle anvendes i de konkrete sager.
- Og jeg nævnte, at de fleste par allerede var blevet adskilt, og at de resterende par ville blive adskilt inden for meget kort tid, medmindre – og nu citerer jeg igen – ”helt særlige grunde gør sig gældende”.
- Så nej, det er ikke korrekt, at jeg under dette samråd skulle have givet udtryk for, at der alene kunne gøres undtagelse i én situation, nemlig når parret var blevet gift her i landet ved kongebrev.

[Men i svaret på UUI 302 den 9. marts 2016 nævnes intet om en undtagelse, kun at alle par skulle adskilles?]

- I mit svar af 9. marts 2016 på spørgsmål nr. 302 fra Udlændinge- og Integrationsministeriet redegør jeg først for min generelle instruks.
- Derefter fremgår det, og nu citerer jeg, at ”jeg har forstået, at Udlændingestyrelsen er i færd med at omsætte min generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager”.
- At styrelsen skulle omsætte den generelle instruks i retningslinjer til anvendelse i de konkrete sager er jo alene en relevant oplysning, hvis der skulle gøres undtagelse i visse tilfælde.
- I øvrigt står dette svar jo ikke alene, men bliver fulgt op at mit svar til Folketinget få dage senere under samråd Z.

Q & A nr. 3: Hvorfor omtaler embedsmændene instruksens som ”ministerens instruks”? Er det ikke usædvanligt?

Muligt svar

- Jeg ved ikke, om det er usædvanligt.

- [Som nævnt er det ikke nogen hemmelighed, at der er tale om en sag, som har optaget mig en del. Jeg kan derfor godt forstå, hvis det er blevet til ”min instruks”.]

Q & A nr. 4: Blev instruksens og dens lovlighed drøftet med andre ministerier?

Muligt svar

- Jeg vil ikke redegøre for de overvejelser, som måtte være ført med andre ministerier som led i rådgivningen af mig.
- Men som det vist står klart, og det er jo det afgørende, var jeg orienteret om, at der i visse tilfælde skulle gøres undtagelse.

Q & A nr. 5: Du siger, at Udlændingestyrelsen hele tiden har foretaget en konkret vurdering – men er der ikke rent faktisk sket en ulovlig adskillelse i et antal sager som følge af din undtagelsesfrie instruks?

Muligt svar

- De konkrete sager behandles af Udlændingestyrelsen. Mit svar vil derfor være generelt.
- For det første vil jeg gentage, at Udlændingestyrelsen i et antal sager – mere præcist i 6 sager – efter en konkret vurdering af den enkelte sag ikke på noget tidspunkt har adskilt parret i henhold til den generelle instruks.
- Så er det rigtigt, at der er et mindre antal par, som oprindeligt blev adskilt, og som efter at være blevet partshørt fik tilladelse til at blive indkvarteret sammen.
- Desuden er der par, hvor en afgørelse om separat indkvartering siden hen er blevet revurderet, og hvor parret har fået tilladelse til at blive indkvarteret sammen.

- Jeg er ikke bekendt med, hvilken vurdering Udlændingestyrelsen har lagt til grund i de enkelte sager.

[Men når der ikke oprindeligt fandt partshøring sted i de her sager, er det så ikke udtryk for, at I ikke havde overvejet betydningen af ministerens instruks i tilstrækkelig grad? Og at ministeriet ikke havde klædt Udlændingestyrelsen godt nok på til at træffe de her meget bebyrdende afgørelser?]

- Til det vil jeg sige, at det faktisk er et vanskeligt retligt spørgsmål, hvorvidt der med styrelsens indkvarteringsvirksomhed er tale om såkaldt faktisk forvaltningsvirksomhed eller om afgørelsesvirksomhed.
- Normalt er det jo sådan, at styrelsen indimellem flytter personer rundt mellem asylcentre som led i styrelsens faktiske forvaltningsvirksomhed. Det er bl.a. tilfældet, når der oprettes nye centre eller lukkes centre. At der her er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til loven.
- Her træffes der altså ingen afgørelse, og der er derfor normalt heller ikke behov for partshøring af den enkelte forud for en flytning, men styrelsens virksomhed er selvfølgelig bundet af krav om saglighed og proportionalitet i hvert enkelt tilfælde.
- Vurderingen i dette tilfælde blev imidlertid, at der skulle ske partshøring i hvert enkelt tilfælde. Styrelsen besluttede derfor at genoptage samtlige sager.
- Det er selvfølgelig beklageligt. Men jeg noterer mig også, at dette forhold indgår i ombudsmandens redegørelse, men at ombudsmanden ikke finder anledning til at udtale særskilt kritik af dette forhold.

Baggrund:

[Skal opdateres]

[Udlændingestyrelsen har oplyst følgende vedrørende udfaldet af Udlændingestyrelsens oprindelige afgørelser]

”Det fremgår af notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindre-årige ægtefæller og samlevere på asylcentre, at Udlændingestyrelsen, hvis den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering. Det samme gælder, hvis konkrete grunde i øvrigt tilsiger, at afgørelsen revurderes løbende.

Nedenstående opgørelse omfatter alene styrelsens oprindelige afgørelser i sagerne pr. 30. januar 2017. Opgørelsen omfatter ikke styrelsens revurderingsafgørelser.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i to sager har besluttet, at parterne skulle tilbydes fortsat at være indkvarteret sammen.

Udlændingestyrelsen har i fem sager besluttet, at den separate indkvartering ikke kunne opretholdes, og at parterne derfor skulle tilbydes fælles indkvartering.

Udlændingestyrelsen har i seks sager besluttet, at den separate indkvartering skulle opretholdes.

En del af sagerne er afsluttet, uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne. Det kan f.eks. være tilfældet i situationer, hvor parterne er udeblevet, overgået til integration eller begge er fyldt 18 år under sagens behandling. Dette er ikke ensbetydende med, at parrene ikke har været adskilt under sagernes behandling.”

Udlændingestyrelsen har oplyst følgende vedrørende udfaldet af Udlændingestyrelsens revurderingsafgørelser

”Det fremgår af notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindre-årige ægtefæller og samlevere på asylcentre, at Udlændingestyrelsen, hvis den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering. Det samme gælder, hvis konkrete grunde i øvrigt tilsiger, at afgørelsen revurderes løbende.

Nedenstående opgørelse omfatter alene styrelsens revurderingsafgørelser pr. 30. januar 2017. Opgørelsen omfatter ikke styrelsens oprindelige afgørelser.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i tre sager har besluttet, at parterne, der under Udlændingestyrelsens behandling af revurderingssagerne var indkvarteret hver for sig, skulle tilbydes fælles indkvartering.

En del af sagerne er afsluttet uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne. Det kan f.eks. være tilfældet i situationer, hvor parterne er udeblevet, overgået til integration eller begge er fyldt 18 år under sagens behandling. Dette er ikke ensbetydende med, at parrene ikke har været adskilt under sagernes behandling.”

Q & A nr. 6: Af e-mailen til Udlændingestyrelsen af 18. marts 2016, altså den første skriftlige kommunikation til styrelsen om, at der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde, fremgår det nærmest som om, at afgørelserne i tilfælde af fælles indkvartering først skulle forelægges dig. Er det ikke et brud på den normale ansvarsfordeling?

Muligt svar

- Det er forkert. Det fremgår klart af den omtalte e-mail, at afgørelsen i de konkrete sager træffes af Udlændingestyrelsen.
- Hvis Udlændingestyrelsen forud for afgørelsen var i tvivl om de retlige rammer, dvs. forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, kan dette spørgsmål forelægges departementet.
- Departementet kan herefter give udtryk for, hvordan de internationale forpligtelser generelt må forstås.
- Dette kan så indgå i styrelsens vurdering af sagen. Men afgørelseskompetencen er ene og alene styrelsens.

[Men hvorfor lægges der så op til, at departementschefen skal orienteres?]

- Som det fremgår af mailen, skal departementschefen orienteres, når
 - og først når – Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse.
- Når dette er proceduren, skyldes det behovet for at kunne orientere mig om udviklingen i sagerne.
- Det er jo ingen hemmelighed, at disse sager ligger mig meget på sinde. Men jeg kan klart afvise, at jeg skulle have noget med afgørelsen i de konkrete sager at gøre.

Baggrund

Uddrag af ministeriets e-mail af 18. marts 2016 til Udlændingestyrelsen:

”...

I konkrete sager, hvor rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser giver anledning til tvivl, kan sagen forelægges departementet med henblik på departementets tilkendegivelse af forståelsen af de retlige rammer. Departementet vil i den forbindelse involvere Justitsministeriet efter behov til brug for en generel afdækning heraf.

I disse tvivlssager træffer Udlændingestyrelsen herefter – som i alle andre sager – bestemmelse om indkvarteringen. Efterkommer udlændingen ikke Udlændingestyrelsens anvisning af indkvartering, træffer Udlændingestyrelsen efter omstændighederne afgørelse om flyttepåbud. Det følger af udlændingeloven, at denne afgørelse ikke kan påklages til ministeren.

Finder Udlændingestyrelsen i en konkret sag, og efter afsøgning af alternative indkvarteringsmæssige løsninger, ikke at kunne adskille et par under henvisning til Danmarks internationale forpligtelser, skal Udlændingestyrelsen orientere departementet herom. Dette gælder også, hvis Udlændingestyrelsen finder at kunne indkvartere parterne i adskilte værelser m.v., men dog på samme asylcenter. Orienteringen stiles til departementschefen.

...”

Q & A nr. 7: Er din pressemeddelelse ikke i virkeligheden blot en tom skal tømt for indhold, når der nu som før skal gøres undtagelse?

Muligt svar

- Når jeg tog forbeholdet ud af pressemeddelelsen, skyldes det, at jeg ønskede at give et klart og tydeligt politisk budskab.
- Men jeg ønskede altså også i høj grad at sende et klart budskab til de unge piger på asylcentrene og til de kræfter, som fastholder de unge piger i en kultur uden selvbestemmelse.
- Et klart signal om, at i Danmark har de her piger frihed til at leve deres eget liv, som de ønsker.
- Det kan man så være uenig i – selvom jeg har svært ved at forstå det. Men for mig er pressemeddelelsen i hvert fald ikke en tom skal. Tværtimod.

Q & A nr. 8: Er det ikke kritisabelt, når ministeren i svar til udvalget med frist dagen før samrådet alene henviser til, at der vil blive redegjort for det skriftlige spørgsmål under samrådet?

Muligt svar

- Sagen er jo den, at der er stillet to samrådsspørgsmål til mig, hvor jeg bliver bedt om at redegøre detaljeret for forløbet op til udsendelsen af min pressemeddelelse, herunder for de retlige vurderinger og for min beslutning om at undlade forbeholdet i pressemeddelelsen.
- Man har altså fra udvalgets side ønsket, at jeg i dag her på samrådet skulle redegøre for dette.
- Efterfølgende har medlemmer af udvalget så stillet de i hovedsagen samme spørgsmål til skriftlig besvarelse, nu til besvarelse inden samrådet.

- I en sådan situation er det min klare holdning, at jeg må have lov til at redegøre samlet for forløbet direkte over for udvalget og således at udvalgets medlemmer i umiddelbar sammenhæng med dette kan stilles spørgsmål til mine mundtlige svar.

Baggrund

...

Q & A nr. 9: Hvornår skal der gøres undtagelse?

Muligt svar

- Det er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse i de konkrete sager.
- Afgørelsen træffes på baggrund af en samlet vurdering af alle sagens oplysninger, og med inddragelse af hensynet til Danmarks internationale forpligtelser.
- Det vil bero på en konkret vurdering, om der skal gøres undtagelse.
- Finder Udlændingestyrelsen efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til respekt for familielivet eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal Udlændingestyrelsen tilbyde parret at blive indkvarteret sammen.
- Ét eksempel er sager, hvor et par er blevet lovformeligt gift her i landet ved kongebrev, dvs. ved dispensation fra de almindelige ægteskabsregler. I disse tilfælde har de kompetente myndigheder taget stilling til, at der ikke er tale om et tvangsægteskab eller anden form for utilbørligt pres.
- Et andet eksempel kan f.eks. være sager, hvor kvinden er gravid, parterne er traumatiserede, og hvor relevante fagpersoner vurderer, at den fortsatte omsorg for det (endnu ufødte) barn er afhængig af, at forældrene bor sammen

Q & A nr. 10: Mener ministeren, at det er rimeligt, at der gøres sådanne undtagelser?

Muligt svar

- Der er eksempler på mindreårige ægtefæller og samlevere, der har fået lov at bo sammen på asylcentre – også efter instruksens udstedelse.
- Det skyldes – som jeg har nævnt i en række sammenhænge, herunder i svar til Folketinget – at der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde.
- Der vil således være tilfælde, hvor det vil være i strid med f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for bl.a. familielivet at indkvartere et par adskilt.
- Indkvarteringsordningen skal naturligvis administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.
- Og vurderingen er, at vi er gået så langt, som man kan, inden for denne ramme.

[Mener ministeren, at det er i overensstemmelse med Danmarks syn på børn, at der således gøres undtagelse?]

- Det er Udlændingestyrelsen, som træffer afgørelser i disse sager.
- Mit svar vil derfor også være generelt, da jeg ikke udtaler mig om konkrete sager.
- Min generelle holdning er klar.
- Jeg tror fuldt og fast på, at unge – og her er der jo typisk tale om piger – skal have frihed til at indrette deres liv, som de ønsker.
- Dét signal – altså signalet om, at i Danmark bestemmer kvinder over eget liv – ønsker jeg at række klart og tydeligt ud til disse piger.

- Og jeg ønsker at give dem en betækningsperiode, et "pusterum", hvor vedkommende har tid og rum til at sige fra over for samliv, som muligvis ikke er udtryk for personens egen frie vilje.
- Netop dette er et af de primære formål med min indkvarteringsinstruks.
- Det er således min klare opfattelse, at ordningen med separat indkvartering beskytter de mindreårige ægtefæller/samlevende og giver dem en mulighed for at frigøre sig fra et eventuelt tvangsægteskab/-samliv.
- Der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering i de særlige tilfælde, hvor Danmarks internationale forpligtelser – herunder bl.a. FN's børnekonvention – tilsiger dette.
- Hensynet til barnets tarv vil altid være i centrum for denne vurdering.
- Som nævnt gøres der aldrig undtagelse, hvis der foreligger et tvangsægteskab/-samliv, eller hvis den mindreårige er under 15 år. Sådan må og skal det naturligvis være.

Q & A nr. 11 Spørgsmål vedrørende de konkrete sager/undtagelser

Er ministeren tilfreds med det antal sager, hvor parterne indkvarteres adskilt?

Muligt svar

- De konkrete sager behandles af Udlændingestyrelsen.
- Mit svar vil derfor være af generel karakter.
- Jeg tror ikke, at der kan være tvivl om min generelle holdning til, at mindreårige ægtefæller/samlevende skal indkvarteres adskilt på asylcentre. Det er således helt afgørende for mig, at vi giver de mindreårige - typisk piger - en betækningsperiode, et "pusterum",

hvor vedkommende har tid og rum til at sige fra over for samliv, som muligvis ikke er udtryk for personens egen frie vilje.

- Der kan som bekendt ikke ske separat indkvartering – heller ikke efter min instruks – hvor dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.
- Det kan som nævnt f.eks. være tilfældet, hvis der er tale om et par på henholdsvis 17 og under 20 år, og hvor der ikke er tale om tvang.
- Jeg vil dog gerne understrege, at der i vidt omfang sikres adskillelse af de mindreårige ægtefæller/samlevende – i hvert fald i en periode ved ankomsten her til landet – med indkvarteringsinstruksen.
- Hvor mange par, der på et givet tidspunkt kan indkvarteres separat på asylcentre, vil selvfølgelig afhænge af sammensætningen af gruppen af asylansøgere og disses individuelle forhold.
- Som nævnt administreres ordningen så restriktivt som muligt.
- Der sker således ikke fælles indkvartering af mindreårige ægtefæller/samlevende i det omfang, det efter Danmarks internationale forpligtelser er muligt at indkvartere dem separat.

Af et overbliksskema, ministeren har oversendt til Folketinget, fremgår, at en række mindreårige ægtefæller/samlevende efter en periode flyttes sammen igen. Hvad mener ministeren om det?

Muligt svar

- De konkrete sager behandles af Udlændingestyrelsen. Mit svar vil derfor være generelt.
- Ved vurderingen af, om en separat indkvartering kan opretholdes over længere tid, indgår varigheden af adskillelsen som et selvstændigt moment.

- [Det skyldes, at intensiteten af indgrebet forøges, og vægten af hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode alt andet lige formindskes, når varigheden af adskillelsen bliver længere.]
- Afhængigt af en sags konkrete omstændigheder kan hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode således ophøre med at være et sagligt hensyn.
- Hvor dette er tilfældet, følger det af Danmarks internationale forpligtelser, at parterne skal tilbydes at flyttes sammen.
- Men i så fald har vi sikret den unge pige et "pusterum" ved ankomsten her til landet. Det kan netop være et sådant pusterum, der kan bidrage til, at pigen selv ønsker at blive indkvarteret uden sin ægtefælle/samlever.

Baggrund:

...

Q & A nr. 12: Er indkvarteringsinstruksen alene udtryk for symbolpolitik?

Det fremgår af ministeriets notat, at der skal gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering i en række tilfælde. Er indkvarteringsinstruksen reelt uden betydning og blot udtryk for signalpolitik?

Muligt svar

- Som det fremgår af Udlændinge- og Integrationsministeriets notat, er udgangspunktet for indkvarteringsordningen, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.
- Der skal imidlertid gøres undtagelse til dette udgangspunkt i tilfælde, hvor Danmarks internationale forpligtelser tilsiger dette.
- Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der er tale om et par på henholdsvis 17 og 18 år, og hvor der ikke er tale om tvang.

- Jeg vil dog gerne understrege, at der i vidt omfang sikres adskillelse af de mindreårige ægtefæller og samlevere – i hvert fald i en periode ved ankomsten her til landet – med indkvarteringsinstruksen.
- Par med stor aldersforskel vil f.eks. som det helt klare udgangspunkt ikke kunne indkvarteres sammen.
- Hvor mange par, der på et givet tidspunkt kan indkvarteres separat på asylcentre, vil selvfølgelig afhænge af sammensætningen af gruppen af asylansøgere og disses individuelle forhold.
- Det er i øvrigt som bekendt Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse i de konkrete sager. Udlændingestyrelsens afgørelser kan ikke påklages, heller ikke til mig.
- Jeg kan dog forsikre om, at ordningen bliver administreret så restriktivt som muligt.
- Der sker således ikke fælles indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevere i det omfang, det efter Danmarks internationale forpligtelser er muligt at indkvartere dem separat.

Q & A nr. 13: Social- og indenrigsministerens lovforslag om afskaffelse af kongebrev mv.

Social- og indenrigsministeren har fået vedtaget et lovforslag, hvor muligheden for at opnå kongebrev afskaffes, og hvor betingelserne for at få anerkendt et udenlandsk ægteskab i Danmark strammes betydeligt. Hvorfor kan man ikke gøre det samme i forhold til indkvarteringsafgørelserne?

Muligt svar

- Jeg kan helt overordnet sige, at der er tale om to forskellige regelsæt og vurderinger.
- Vurderingen af, om et par kan indkvarteres separat på asylcentre, foretages af Udlændingestyrelsen, og beror navnlig på Danmarks

internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8 om retten til respekt for bl.a. familielivet og FN's børnekonvention.

- Der er jo i øvrigt ikke altid tale om ægteskab i disse sager – også ugifte par skal i særlige tilfælde kunne bo sammen.
- Det tydeliggør, at der er tale om to forskellige vurderinger.
- [Og jeg vil også gerne understrege, at Udlændingestyrelsens indkvarteringsafgørelse alene angår spørgsmålet om indkvartering i asylsystemet.]

Q & A nr. 14: Agter ministeren at søge rammerne for indkvarteringen udforsket i forbindelse med ”konventionsspøret”?

Muligt svar

- Som bekendt vil regeringen arbejde for at sikre, at der er den rette balance mellem beskyttelsen af menneskerettighederne og vores mulighed for at bestemme, hvordan vi vil indrette vores samfund.
- Det vil være regeringens fokus under det kommende danske formandskab for Europarådet. Der er nedsat en task force i Justitsministeriet – med deltagelse fra Udenrigsministeriet – der er gået i gang med at forberede dette arbejde.
- Det er endnu for tidligt at komme ind på, hvilke emner regeringen vil fokusere på.
- [Men umiddelbart forestiller jeg mig ikke, at dette er et spørgsmål, der vil indgå.]
- [Det skyldes bl.a., at de grænser, som EMRK artikel 8 sætter for det retlige råderum ved indkvarteringen af mindreårige ægtefæller, ikke kan henføres til en udvikling i Menneskerettighedsdomstolens fortolkning af EMRK artikel 8.]

Q & A nr. 15: Hvordan forholder ministeren sig til den alvorlige kritik fra ombudsmanden?

Muligt svar

- Jeg tager naturligvis ombudsmandens alvorlige kritik til efterretning.
- Jeg noterer mig samtidig, at ombudsmanden lægger til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.
- Og jeg har også noteret mig, at det er indgået i ombudsmandens vurdering, at Udlændingestyrelsen i et antal sager (6) efter en konkret vurdering ikke har adskilt parret i henhold til den generelle instruks mod parrets eget ønske.

Baggrund

...

Q & A nr. 16: Hvor mange sager har været omfattet af instruksen?

Muligt svar

[skal opdateres]

- Udlændingestyrelsen har oplyst, at der pr. 30. januar 2017 er [35] par, som har været omfattet af instruksen for indkvartering af mindreårige asylansøgende par siden den 10. februar 2016.
- En del af sagerne er afsluttet, uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne. Det kan f.eks. være tilfældet i situationer, hvor parterne er udeblevet, overgået til integration eller begge er fyldt 18 år under sagens behandling.
- Det forhold, at sagerne er afsluttet, uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne, er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at parterne ikke har været indkvarteret hver for sig under sagernes behandling.

Q & A nr. 17: Hvad var været udslagsgivende i sager, hvor der er gjort undtagelse – enten fra start af eller senere i indkvarteringsforløbet?

Muligt svar

- Jeg besvarede i efteråret en række yderligere spørgsmål fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget vedrørende de konkrete sager.
- I forhold til, hvad der har været udslagsgivende i sager, hvor der **fra start** er gjort undtagelse, har Udlændingestyrelsen oplyst, at styrelsen har vurderet, om der forelå helt særlige omstændigheder, der gjorde, at parret allerede ved ankomsten skulle indkvarteres sammen.
- Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parret har børn, forældrene er traumatiserede, og relevante fagpersoner vurderer, at den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene er afhængig af, at begge forældre bor sammen med børnene, også under den indledningsvise indkvartering.
- I forhold til, hvad der har været udslagsgivende i sager, hvor der **senere** er gjort undtagelse, har Udlændingestyrelsen oplyst, at styrelsen i disse sager har foretaget en konkret og individuel vurdering af bl.a.:
 - parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er,
 - den mindreåriges modenhed,
 - om parret har børn sammen,
 - om der foreligger et element af tvang,
 - og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom.
- Eventuelle yderligere spørgsmål herom skal jeg bede om bliver stillet skriftligt [, således at der efter behov kan indhentes et bidrag fra styrelsen].

Baggrund:

De forskellige sagstrin i behandlingen af en sag om indkvartering af mindreårige ægtefæller/samlevende:

Et typisk sagsforløb omfatter følgende sagstrin: 1) beslutning om, hvorvidt parterne indledningsvist – indtil der træffes en egentlig afgørelse – kan indkvarteres adskilt ("*havelågesituationen*"), 2) *indkvarteringsafgørelsen*, 3) *den efterfølgende revurdering* af sagen.

Ad nr. 1 (den indledningsvist indkvartering):

Ministeriets notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser omhandler som udgangspunkt kun den egentlige afgørelse om indkvartering (jf. nedenfor).

Det fremgår dog af notatet, at par, hvor den ene er mindreårig, som udgangspunkt vil blive indkvarteret separat, i perioden indtil den endelige afgørelse træffes.

Det beror på hensynet til at sikre, at den mindreårig ikke udsættes for tvang under den indledningsvise indkvartering i asylsystemet, hvor Udlændingestyrelsen endnu ikke har haft mulighed for at vurdere, om samlivet er frivilligt.

Det fremgår endvidere, at Udlændingestyrelsen allerede ved den første indkvartering skal vurdere, om der foreligger helt særlige omstændigheder, der tilsiger, at parret allerede ved ankomsten skal indkvarteres sammen.

Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parret har børn og den mindreårig på grund af f.eks. et handicap er klart afhængig af den myndige partners pasning og pleje og bistand til at drage omsorg for parrets børn. Et andet eksempel kan være tilfælde, hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og relevante fagpersoner vurderer, at den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene er aldeles afhængig af, at begge forældre bor sammen med børnene, også under den indledningsvise indkvartering.

Endelig fremgår det, at Udlændingestyrelsen skal træffe en egentlig indkvarteringsafgørelse hurtigst muligt under hensyntagen til intensiteten af indgrebet og til, at asylansøgere udgør en særligt sårbar gruppe.

Ad nr. 2 og 3 (indkvarteringsafgørelsen og senere revurderingsafgørelser):

Ministeriets notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser fokuserer som nævnt på den egentlige indkvarteringsafgørelse, der træffes i forlængelse af den første indkvartering.

Der fremgår bl.a. følgende af notatet om rammer for den vurdering, der skal foretages i forbindelse med indkvarteringsafgørelsen:

"2.2 Indkvarteringsordningen i hovedtræk

Efter indkvarteringsinstruksen kan der ikke ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlever på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 15 år. Det bemærkes herved, at den seksuelle lavalder i Danmark er 15 år.

Indkvarteringsinstruksen indebærer endvidere, at udgangspunktet for indkvarteringsordningen er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlever på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år (jf. dog pkt. 2.2 i Udlændingestyrelsens retningslinjer vedrørende indkvartering på samme modtagecenter for uledsagede mindreårige i tilfælde, hvor begge ægtefæller/samlever er mindreårige).

Udlændingestyrelsen skal dog i hver enkelt sag om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlever, hvor ingen af parterne er under 15 år, foretage en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er sagligt og proportionalt – bl.a. ud fra hensynet til den mindreårige ægtefælle/samlever og eventuelle børn, jf. pkt. 3.3.4 – at meddele påbud om separat indkvartering. Endvidere må et sådant påbud alene opretholdes, så længe det er foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser.

Finder Udlændingestyrelsen efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med FN's konvention om barnets rettigheder eller Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 at indkvar-

tere parterne hver for sig – eller at opretholde en sådan indkvartering – skal myndighederne således indkvartere parret sammen.”

Endvidere fremgår det, at Udlændingestyrelsen i visse tilfælde vil have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering, og at en separat indkvartering alene må opretholdes så længe denne er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. I den forbindelse fremgår bl.a. følgende:

”Yderligere bemærkes det, at en separat indkvartering alene må opretholdes, så længe den er forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

Det bemærkes i den forbindelse også, at varigheden af adskillelsen indgår som et selvstændigt moment i vurderingen af, om en separat indkvartering (fortsat) er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, idet intensiteten af indgrebet forøges, og vægten af hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode alt andet lige formindskes, når varigheden af adskillelsen bliver længere. Afhængigt af en sags konkrete omstændigheder – herunder varigheden af adskillelsen – kan hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode således ophøre med at være et sagligt hensyn (eller indgrebet kan blive uproportionalt til varetagelsen af hensynet).”

Folketingsspørgsmål vedrørende vurderingen af indkvarteringssagerne på forskellige stadier, jf. ovenfor:

Ad pkt. 3 (revurderingsafgørelser): UUI spm. 771

Spørgsmål 771: Ministeren bedes – i forlængelse af samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 23. juni 2016 om indkvartering af asylsøgende par, jf. samrådsspm. AJ – redegøre for, om det asylsøgende par vil være adskilt i hele sagsbehandlingsperioden – også selvom dette måtte være i strid med den mindreåriges udtrykkelige ønske – eller om parret, efter en betækningsperiode for den mindreårige og efter fælles ønske, har mulighed for at være indkvarteret sammen under en del af sagsbehandlingsperioden?

Af ministerens svar af 26. september 2016 fremgår bl.a. følgende (bidrag fra Udlændingestyrelsen):

”I de tilfælde, hvor parterne indkvarteres adskilt imod deres ønske, vil Udlændingestyrelsen efterfølgende træffe en egentlig afgørelse vedrørende indkvarteringen på baggrund af en konkret og individuel vurdering.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at Udlændingestyrelsen i overensstemmelse hermed siden den 2. juni 2016 af egen drift har genoptaget de sager, hvor parterne er adskilt mod deres ønske.

Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at Udlændingestyrelsen har truffet fornyet afgørelse i en række sager i perioden fra den 6. juli 2016 til den 3. august 2016 [*revurderingsafgørelser*]. I nogle af disse sager er det vurderet, at det ikke vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde den separate indkvartering, hvorfor disse par har fået tilbud om at blive indkvarteret sammen. Hertil kommer i øvrigt, at Udlændingestyrelsen i et mindre antal sager har besluttet, at der heller ikke indledningsvist skulle ske indkvartering hver for sig.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at bl.a. følgende momenter er indgået i den konkrete og individuelle vurdering, som styrelsen har foretaget: parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, den mindre-åriges modenhed, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom. ” (kontoret har indsat teksten med kursiv)

Ad pkt. 2: Indkvarteringsafgørelsen: UUI spm. 1

Spørgsmål 1: ”Vil ministeren redegøre for, hvilke konkrete artikler - og med hvilken begrundelse - i FN's Børnekonvention, Udlændingestyrelsen har vurderet finder anvendelse i de tilfælde, hvor det ikke vil være foreneligt med bl.a. Børnekonventionen at opretholde den separate indkvartering af ægtepar på asylcentre, når den ene er mindreårig?”

Af ministerens besvarelse af UUI 1 (af 31. oktober 2016) fremgik bl.a. følgende:

"I de konkrete sager, hvor Udlændingestyrelsen har vurderet, at det ikke ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde separat indkvartering, er det navnlig bestemmelsen i EMRK artikel 8, der har været udslagsgivende for vurderingen.

Som det fremgår af besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 771, stillet af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 29. juni 2016, har Udlændingestyrelsen foretaget en konkret og individuel vurdering af bl.a. følgende momenter: Parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, den mindreåriges modenhed, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom."

Ad pkt. 1 (den første indkvartering): UUI spm. 1008

Spørgsmål 1008: "Af svaret på UUI alm. del - spørgsmål 771 fremgår, at Udlændingestyrelsen "i et mindre antal sager har besluttet, at der heller ikke indledningsvist skulle ske indkvartering hver for sig". Vil ministeren oplyse, hvor mange sager det drejer sig om, og hvilke faktuelle forhold der konkret var udslagsgivende for, at styrelsen konkret valgte at undlade at gennemtvinge en separat indkvartering?"

Af ministerens besvarelse af UUI 1008 (af 8. november 2016) fremgik bl.a. følgende:

"Som det fremgår af besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål nr. 771 (Alm. del), stillet af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 29. juni 2016, indebærer indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016, at mindreårige som udgangspunkt ikke må være indkvarteret på samme asylcenter som deres voksne ægtefælle eller samlever.

Udlændingestyrelsen foretager allerede ved den første indkvartering en vurdering af, om der foreligger helt særlige omstændigheder, der tilsiger, at parret allerede ved ankomsten skal indkvarteres sammen. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parret har børn, forældrene er trau-

matiserede, og relevante fagpersoner vurderer, at den fortsatte forældre-
evne og omsorg over for børnene er afhængig af, at begge forældre bor
sammen med børnene, også under den indledningsvise indkvartering.

Konkret har Udlændingestyrelsen for så vidt angår fem par pr. 28.
oktober 2016 vurderet, at indledningsvis separat indkvartering ville
være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Disse fem par
har således aldrig været indkvarteret hver for sig.

I de nævnte sager er der lagt vægt på bl.a. oplysninger om traumatisere-
ring hos familien. Har relevante fagpersoner vurderet, at den fortsatte
forældre- og omsorg over for et par børn har været aldeles af-
hængig af, at begge forældre boede sammen med børnene, er dette
ligeledes indgået med betydelig vægt. Endvidere er et enkelt par blevet
indkvarteret sammen under henvisning til, at parret havde fået dispen-
sation til at indgå ægteskab i Danmark.”

Af Udlændingestyrelsens bidrag til besvarelsen fremgik følgende:

”Som det fremgår af besvarelsen af 26. september 2016 af spørgsmål
nr. 771 (Alm. del), stillet af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget
den 29. juni 2016, indebærer indkvarteringsinstruksen af 10. februar
2016, at mindreårige som udgangspunkt ikke må være indkvarteret på
samme asylcenter som deres voksne ægtefælle eller samlever.

Udlændingestyrelsen foretager allerede ved den første indkvartering
en vurdering af, om der foreligger helt særlige omstændigheder, der
tilsiger, at parret allerede ved ankomsten skal indkvarteres sammen.
Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parret har børn, forældrene er trau-
matiserede, og relevante fagpersoner vurderer, at den fortsatte forældre-
evne og omsorg over for børnene er afhængig af, at begge forældre bor
sammen med børnene, også under den indledningsvise indkvartering.

Konkret har Udlændingestyrelsen for så vidt angår fem par pr. 13.
oktober 2016 vurderet, at indledningsvis separat indkvartering ville
være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Disse fem par
har således aldrig været indkvarteret hver for sig.

Udlændingestyrelsen kan om de faktiske omstændigheder i sagerne oplyse følgende:

Sag nr. 1: Kvinden var 17 år gammel, og manden var 29 år gammel og havde helbredsproblemer. Parret havde to børn, og kvinden var gravid med parrets 3. barn. Det var relevante fagpersoners vurdering, at familien ville blive påført yderligere traumer, hvis der skete separat indkvartering af familien.

Sag nr. 2: Kvinden var 16 år gammel, og manden var 24 år gammel. Parret havde et barn. Kvinden var stærkt traumatiseret, og det var relevante fagpersoners vurdering, at hun ikke ville kunne tage vare på barnet alene.

Sag nr. 3: Kvinden var 17 år gammel, og manden var 20 år gammel. Parret havde to børn, og havde desuden mistet et barn i hjemlandet. Parret var traumatiserede, og det var relevante fagpersoners vurdering, at den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene var aldeles afhængig af, at begge forældre boede sammen med børnene.

Sag nr. 4: Kvinden var 17 år gammel, og manden var 24 år gammel. Parret havde et barn født i Danmark, ligesom parret havde fået dispensation ("kongebrev") til at indgå ægteskab i Danmark.

Sag nr. 5: Kvinden var 17 år gammel, og manden var 23 år gammel. Manden var derudover ledsager for sin mindreårige niece, født i 2012. Ved en separat indkvartering af kvinden og manden, ville niecen blive indkvarteret sammen med sin onkel, dvs. manden. Der forelå oplysninger om en høj risiko for mistrivsel og retraumatisering af niecen, hvis der skete separat indkvartering af kvinden og manden, idet niecen har en betydelig tilknytning til dem begge, da de begge varetager forælderrollen over for hende."

Q & A nr. 18: Hvor mange par er aktuelt indkvarteret hver for sig med henvisning til indkvarteringsinstruksen?

Muligt svar*[skal opdateres]*

- Udlændingestyrelsen har oplyst, at der pr. 30. januar 2017 er [2] par, der er omfattet af indkvarteringsinstruksen, der aktuelt er indkvarteret hver for sig.
- Udlændingestyrelsen har for begge pars vedkommende lagt til grund, at den separate indkvartering er i overensstemmelse med mindst en af parternes ønske.

Baggrund vedrørende opgørelsen:

I opgørelsen indgår alene par, hvor begge ægtefæller er indkvarteret på et asylcenter, og ikke par, hvor en af parterne er overgået til integration, mens den anden af parterne fortsat er indkvarteret på et asylcenter.

Udlændingestyrelsen bemærker, at en del af de 35 sager, der har været omfattet af instruksen for indkvartering af mindreårige asylansøgende par siden den 10. februar 2016, er afsluttet, uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne. Det kan f.eks. være tilfældet i situationer, hvor parterne er udeblevet, overgået til integration eller begge er fyldt 18 år under sagens behandling. Det forhold, at sagerne er afsluttet, uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne, er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at parterne ikke har været indkvarteret hver for sig under sagernes behandling.

Q & A nr. 19: Hvor mange af de par, der er omfattet af indkvarteringsinstruksen, er aktuelt indkvarteret sammen?**Muligt svar***[skal opdateres]*

- Udlændingestyrelsen har oplyst, at ifølge de oplysninger, som Udlændingestyrelsen har opgjort pr. 30. januar 2017, er der [4] par,

som er omfattet af indkvarteringsinstruksen, og som aktuelt er indkvarteret sammen.

- Alle fire par har i en periode været indkvarteret hver for sig.

Baggrund vedrørende opgørelsen

Udlændingestyrelsen bemærker, at en del af de 35 sager, der har været omfattet af instruksen for indkvartering af mindreårige asylansøgende par siden den 10. februar 2016, er afsluttet, uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne. Det kan f.eks. være tilfældet i situationer, hvor parterne er udeblevet, overgået til integration eller begge er fyldt 18 år under sagens behandling. Det forhold, at sagerne er afsluttet, uden at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse i sagerne, er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at parterne ikke har været indkvarteret hver for sig under sagernes behandling.

Q & A nr. 20: Hvor mange mindreårige har selv bedt om at blive/forblive indkvarteret separat fra ægtefællen/samleveren?

Muligt svar

- Udlændingestyrelsen har oplyst, at det i perioden fra den 10. februar 2016 til den 30. januar 2017 for 4 pars vedkommende er lagt til grund, at den separate indkvartering er eller har været i overensstemmelse med mindst en af parternes ønske.

Baggrund

Formuleringen ”er eller har været i overensstemmelse med” dækker over, at et par har ombestemt sig og således er blevet indkvarteret sammen igen.”

Der var til brug for samrådet endvidere udarbejdet en tidslinje dateret den 23. maj 2017, hvoraf fremgår bl.a. en oplysning om godkendelsen den 9. februar 2016 af notatet af 2. februar 2016. Efter den 9. februar 2016 ses notatet ikke nævnt i det 12 sider lange dokument.

8.11.8.4. Møde med Statsministeriet den 31. maj 2017

Det fremgår af et notat af 14. juni 2017 fra Statsministeriet bl.a., at Statsministeriet den 31. maj 2017 deltog i et møde om sagen, og at begge departementschefer deltog i dette møde.

Christian Hesthaven har herom forklaret²³⁸, at han vil tro, at han deltog i mødet den 31. maj 2017. Som han erindrer det, var der tale om et møde, hvor Uffe Toudal Pedersen var ovre i Statsministeriet for at redegøre for linjen i sagen, så statsministeren vidste, hvor sagen lå politisk. Han husker ikke meget fra mødet, men han husker, at der var et møde, hvor Udlændinge- og Integrationsministeriet var ovre for at ridse samrådstalen op – på samme måde, som han havde fået ridset hovedpunkterne op i telefonen – med henblik på, at Statsministeriet kunne være i stand til at klæde statsministeren på.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret²³⁹, at han ikke husker mødet i Statsministeriet.

8.11.8.5. Samrådet den 1. juni 2017

Samrådet blev gennemført den 1. juni 2017. Det fremgår af en transskription af samrådet, som undersøgelseskommissionen har modtaget fra Folketinget, bl.a.:

”Ordstyrer Martin Henriksen: Vi byder velkommen til åbent samråd i Udlændinge- og Integrationsudvalget, og først siger vi velkommen til ministeren, til embedsfolk og til medlemmerne af udvalgene og selvfølgelig også til seerne og til tilhørerne – også til pressen. ...

Vi behandler i dag samrådsspørgsmål, der begge omhandler ministerens instruks om at adskille mindreårige gifte asylansøgere, såkaldte barnebrude, ved indkvartering – alt efter temperament. Der er i forbindelse med samrådet stillet 11 skriftlige spørgsmål, som ministeren har besvaret. Og samrådsspørgsmålene stiller Johanne Schmidt-Nielsen, Josephine Fock og Sofie Carsten Nielsen. Og jeg kan forstå, at Johanne Schmidt-Nielsen gerne vil motivere på vegne af spørgerne.

Værsgo!

238 Afhøringsekstrakten, side 591.

239 Afhøringsekstrakten, side 751.

Johanne Schmidt-Nielsen: ...

Det her samråd, det handler om ministeransvar. Det handler ikke om adskillelse af mindreårige asylansøgere, der er indkvarteret med en voksen ægtefælle.

Vi kender ministerens holdning til dét spørgsmål. Og i øvrigt er det sådan, at samtlige medlemmer af Folketinget, mig bekendt, naturligvis mener, at der skal slås hårdt ned, hvis mindreårige tvinges ind i forhold, som de ikke ønsker at være i.

Men dét, som vi gerne vil tale om i dag, det er jo, om vi har en minister – der, som øverste forvaltningschef og ansvarlig for sit ressortområde, bevidst har udstedt en ulovlig instruks. Og i den forbindelse vil jeg gerne minde om, hvad der står i ministeransvarlighedslovens paragraf 5, og jeg citerer: "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". "En minister straffes også, hvis han eller hun ...", og nu er det paragraffen stk. 2, og jeg citerer: "... giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for Tingets bedømmelse af sagen", citat slut. Med andre ord: En minister skal holde loven, og hun må ikke lyve for Folketinget eller give Folketinget vildledende oplysninger.

Så der er to hovedspørgsmål i den her sag. For det første: Har ministeren givet en instruks, selvom hun godt vidste, at det var ulovligt? Og for det andet: Har ministeren bevidst vildledt Folketinget i skriftlige svar og under besvarelse af tidligere samrådsspørgsmål?

Vi ser meget frem til at få belyst de to spørgsmål.

Ordstyrer Martin Henriksen: Tak til Johanne Schmidt-Nielsen, så er det ministeren for besvarelse. Værsgø!

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja, tak for det.

Der har været sagt og skrevet meget om forløbet op til min instruks af 10. februar 2016 om adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere.

Jeg vil i dag redegøre for det forløb, der førte frem til, at min instruks blev udsendt den 10. februar.

Jeg vil besvare de to samrådsspørgsmål samlet.

Som man måske husker, var der i slutningen af januar 2016 i medierne oplysninger om, at der også på de danske asylcentre – ligesom i Sverige – fandtes barnebrude, der var indkvarteret med deres ældre ægtefælle.

Jeg må ærligt sige, at jeg blev oprigtigt trist og bestyrtet over oplysningerne. Det er imod alt, hvad jeg står for: Unge kvinder skal have frihed til at leve deres liv, som de ønsker og vælge den ægtefælle, de ønsker. Min første reaktion var, at i Danmark bestemmer kvinder og mænd over deres eget liv.

Dét ønskede jeg klart og tydeligt at markere. For den samme valgfrihed gælder jo ikke nødvendigvis i det land, de kommer fra.

Jeg var derfor også meget optaget af at sikre, at indkvarteringen i asylsystemet, som jeg i sidste ende har ansvaret for, ikke bidrager til at fastholde en mindreårig i et ægteskab eller samliv, som den unge ikke selv ønsker.

Jeg ville for alt i verden undgå, at myndigheder, som jeg er ansvarlig for, bidrager til at fastholde unge kvinder i et ufrivilligt ægteskab i den tid, hvor parterne opholder sig i asylsystemet.

Min holdning var, at jeg i sidste ende havde ansvaret for og så at sige trådte i forældrenes sted over for de her piger, lidt som skoleforstanderen, når unge er på efterskole.

Og derfor var jeg optaget af at sikre, at vi ikke risikerede at stå i en situation, hvor danske myndigheder uforvarende kan komme til at bidrage til at udhule kvinders selvbestemmelse.

Mit mål var at beskytte de her piger alt det, vi kunne, og at sikre de unge en form for "pusterum" ved ankomsten til Danmark, hvor de kan få lejlighed til at overveje deres situation og tage stilling til, om ægteskabet eller samlivet faktisk er frivilligt.

Og pusterummet skulle sikre, at valget blevet taget under indtryk af, at nu er de her i Danmark, og her gælder vores normer og rettigheder ved separation eller skilsmisse.

Min klare holdning var derfor, at mindreårige asylansøgere skulle indkvarteres adskilt fra deres eventuelle ægtefælle eller samlever.

Og det er stadig min holdning i dag.

Som jeg har tilkendegivet ved flere lejligheder, har sagen om indkvarteringen af barnebrude været genstand for mange drøftelser i ministeriet.

Ministeriets overvejelser tog afsæt i flere hensyn:

- På den ene side skulle indkvarteringsordningen varetage hensynet til barnets tarv – i denne sammenhæng hensynet til den mindreårige ægtefælle eller samlever – og til beskyttelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark
- På den anden side skulle indkvarteringsordningen ikke gøre usaglige eller uforholdsmæssige indgreb i familielivet, ligesom ordningen også skulle varetage hensynet til barnets tarv i forhold til parrets eventuelle børn.

Overvejelserne tog endvidere afsæt i, at der er overladt udlændingemyndighederne relativt vide rammer i forbindelse med indkvarteringen af asylansøgere. Sagt på en anden måde var der hensyn til både familielivet og til barnets tarv, og det stod over for det ønske, jeg havde om at beskytte pigerne, så de kunne få et pusterum og plads til at vælge selv.

Jeg vil ikke lægge skjul på, at jeg internt i ministeriet meget klart gav udtryk for, at jeg ønskede en så restriktiv linje som overhovedet muligt.

Jeg ønskede, at alle par blev skilt ad og indkvarteret så langt fra hinanden som muligt, ja gerne med den ene i Gedser, og den anden i Skagen.

Det affødte en del diskussion om, hvor langt man kunne gå.

Vurderingen i ministeriet var, at der i et antal tilfælde under særlige omstændigheder skulle gøres undtagelse til en separat indkvartering. Det skyldes hensynet til vores internationale forpligtelser.

Og det var derfor en forudsætning, at Udlændingestyrelsen skulle administrere ordningen i overensstemmelse med dansk ret, herunder vores internationale forpligtelser.

Dette fremgik af de udkast til pressemeddelelser, som jeg fik forelagt, og som indeholdt et forbehold, og af de drøftelser om den generelle indkvarteringsordning, som fandt sted med ministeriets jurister.

Et af udvalsspørgsmålene stillet forud for dagens samråd går på, om jeg vil udlevere en intern e-mail af 9. februar 2016, som er omtalt i Politiken.

Af principielle grunde vil jeg ikke udlevere de interne e-mails, der sendes den 9. februar 2016 i denne sag. Det skyldes hensynet til ministeriets interne beslutningsproces.

Det er fast praksis og en del af rammerne for den måde, en regering arbejder på – det gælder for både tidligere regeringer, den nuværende og for fremtidige. Som regering har man brug for at have et fortroligt rum for meningsdannelse og politikudvikling.

Og så vil jeg gerne sige, sådan helt principielt, at det kan jo ikke være sådan, at fordi en avis skriver nogle forkerte ting, så skal man som ministerier og myndigheder forpligtes til at lægge alle mulige ting frem. Politikens chefredaktør har i presseløgen på TV2 News sidste søndag jo indrømmet, at Politikens dækning af den her jo nu meget berømte mail alene baserer sig på de rene gætterier, og at ingen på Politiken har set eller læst denne mail.

Jeg tror faktisk, det var Jakob Engel-Schmidt, der beskrev det sådan, at det var et medieetisk trafikuheld i slowmotion. Jeg vil bare sige, at Politiken jo altså selv må stå på mål for deres dækning af den her sag, og det må de jo så gøre i fremtiden. Men altså det kan ikke være sådan, at et medie kan pålægge nogen selv at skulle fremlægge ting, der afgøres enskyld. Sådan kan det ikke være.

Men det er for mig at se også uinteressant, i og med at jeg i dag klart redegør for den rådgivning, som jeg fik af ministeriet.

Jeg har i øvrigt flere gange i løbet af 2016 oplyst Folketinget om ordningen, og at der skal gøres undtagelser. Det skete bl.a. på et samråd den 15. marts 2016. Som ét eksempel nævnte jeg i mit svar det tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med det, man før i tiden kaldte et kongebrev.

Og jeg har også orienteret ombudsmanden om denne forudsætning. Det skete første gang ved ministeriets brev af 4. maj 2016 til ombudsmanden. Det indgår også i ombudsmandens redegørelse.

Det vil jeg vende tilbage til.

Det forhold, at der i visse situationer vil skulle gøres undtagelse, havde jeg ærligt talt gerne set var anderledes.

På den baggrund var det afgørende for mig, at den pressemeddelelse, som jeg udsendte i februar sidste år, indeholdt en klar politisk tilkendegivelse fra mig om den generelle, fremtidige indkvarteringsordning.

Jeg har det nu engang bedst med at sige tingene lige ud.

Derfor valgte jeg at beskrive den generelle indkvarteringsordning i pressemeddelelsen, så det politiske signal til omverdenen stod helt klart.

Da pressemeddelelsen blev udsendt, var den således en politisk tilkendegivelse. Som tidligere oplyst var det mig selv, der ændrede pressemeddelelsen. Det er der i sig selv intet odiøst i. Jeg ændrer en masse pressemeddelelser.

Og som jeg tidligere har oplyst, var det også mig selv, som tog forbeholdet ud af pressemeddelelsen. Det gjorde jeg, fordi jeg ønskede at give et klart og tydeligt politisk budskab, og fordi jeg ønskede at sende et klart budskab til de unge piger på asylcentrene og til de kræfter, som fastholder de unge piger i en kultur uden selvbestemmelse.

Det er vigtigt at holde sig for øje, hvad det konkret er, ombudsmanden vurderer som ulovligt.

Nemlig den kategoriske og undtagelsesfrie ordlyd af min pressemeddelelse.

Når pressemeddelelsen efterfølgende fik karakter af en instruks, skyldes det, at der ikke i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen blev sendt en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen, som beskrev de undtagelser, der skulle gøres.

Det vil også sige, at på det tidspunkt, hvor vi sad og arbejdede med pressemeddelelsen, har dokumentet ikke haft karakter af en instruks.

Derfor blev der heller ikke foretaget en juridisk vurdering af, om pressemeddelelsen efter sin ordlyd ville være ulovlig, hvis den efterfølgende skulle læses som en instruks over for Udlændingestyrelsen.

Sådan en vurdering lå der altså ikke på mit bord.

Og derfor har jeg ikke forud for udsendelsen af pressemeddelelsen drøftet med mine embedsmænd, om selve det, at jeg udsendte en pressemeddelelse, der indeholdt min politiske tilkendegivelse, ville være ulovligt, når jeg tog undtagelsen ud af ordlyden.

Rådgivningen af mig fra mine embedsmænd gik alene på, at der i indkvarteringsordningen skulle være en undtagelsesmulighed i særlige tilfælde.

I forhold til Udlændingestyrelsens administration af indkvarteringsordningen gælder, at styrelsen hele tiden har administreret den i overensstemmelse med vores internationale forpligtelser. Det har de hele tiden.

Som et resultat af den administration har Udlændingestyrelsen i 6 sager på intet tidspunkt adskilt parret.

Også dette indgår i ombudsmandens vurdering af sagsforløbet.

Pressemeddelelsen blev ikke umiddelbart efter den 10. februar 2016 fulgt op af andre skriftlige instrukser til Udlændingestyrelsen.

Derfor blev min pressemeddelelse den eneste skriftlige instruks på dette tidspunkt til Udlændingestyrelsen.

I sin kategoriske og undtagelsesfri form var den ifølge ombudsmanden ulovlig, og det har jeg taget til efterretning.

Det fremgår også af ministeriets svar af 3. februar 2017 på ombudsmandens foreløbige redegørelse.

Når pressemeddelelsen efterfølgende vurderes ulovlig, skyldes det – som sagt – at den ikke på et tidligt tidspunkt blev fulgt af en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen.

Når jeg så har taget ombudsmandens kritik til efterretning, betyder det også, at vi umiddelbart i forlængelse af udsendelsen af pressemeddelelsen skulle have fulgt op med en egentlig skriftlig instruks, der indeholdt de nødvendige forbehold.

Det skulle vi. Det vil jeg gerne tage på mig. Det burde vi have gjort anderledes. Nu vender jeg mig så væk fra selve pressemeddelelsen – eller min generelle instruks, om man vil – et øjeblik for at fokusere på sagsforløbet efter den 10. februar 2016.

Spørgsmålet er, om Folketinget først nu er blevet bekendt med, at der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde.

Det kan man næsten få indtrykket af, når man læser Politikens artikler.

Men jeg vil erindre om, at jeg flere gange efter den 10. februar 2016 har orienteret Folketinget om, at der i særlige tilfælde skulle gøres undtagel-

se fra udgangspunktet om separat indkvartering, uanset beskrivelsen af den generelle indkvarteringsordning i min instruks.

At der ikke er tale om en undtagelsesfri ordning nævnte jeg blandt andet flere gange i mit svar under behandlingen af samråd Z den 15. marts 2016. Som ét eksempel nævnte jeg i mit svar det tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med det, man før i tiden kaldte et kongebrev.

Det følger af mit svar, at der er tale om ét eksempel, og at der således vil kunne være flere eksempler. Mit talepapir fra samrådet er oversendt til Folketinget. Jeg har også redegjort for sagen i besvarelsen af en række Folketingsspørgsmål. I mit svar af 9. marts 2016 på spørgsmål 302 stillet af Udlændinge- og Integrationsudvalget redegør jeg først for den generelle indkvarteringsordning. Herefter fremgår det af svaret, at Udlændingestyrelsen var i færd med, og nu citerer jeg, ”at omsætte min generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager”. At der skulle udsendes retningslinjer for anvendelse i de konkrete sager afspejler, at den generelle instruks ikke var udtømmende. Jeg skal være den første til at sige, at det kunne have været formuleret klarere.

At der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde er også anført bl.a. i mit svar af 9. maj 2016 på spørgsmål 513 stillet af Udlændinge- og Integrationsudvalget.

Og at der skal gøres undtagelse i særlige tilfælde fremgår også af ministeriets notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i disse sager, som er sendt til Folketinget den 12. december 2016.

Senest har jeg redegjort for dette under behandlingen af beslutningsforslag B 38 den 7. februar i år.

Jeg har altså flere gange over for Folketinget tilkendegivet, at der skal gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering i særlige tilfælde.

Desuden blev det over for Udlændingestyrelsen i en e-mail den 18. marts 2016 præciseret, at indkvarteringen skal ske på en sådan måde,

at dette ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk ret i øvrigt.

Læser man ombudsmandens endelige redegørelse af 23. marts 2017 om sagen, fremgår det da også, at ombudsmanden er opmærksom på, at det samtidig med udsendelsen af min instruks blev antaget, at der skulle gøres undtagelse i særlige tilfælde.

Ombudsmanden lægger således til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

Lad mig runde af.

For at sige det klokkeklart: Jeg har ikke ændret mit syn på barnebrude, hvor ned til 15-årige piger med eller mod deres vilje giftes med ældre mænd, selvom de måske ikke er meget ældre end 18 år.

Og jeg siger også klart, at der er ting i dette forløb, som kunne være håndteret bedre. Og det vil jeg gerne tage på mig, som jeg allerede har sagt.

Mit klare politiske mål var at sikre de unge en form for "pusterum" ved ankomsten til Danmark, hvor de kunne få lejlighed til at overveje deres situation og tage stilling til, om de fortsat ønsker at bo sammen med deres ægtefælle eller samlever.

Og derfor er det afslutningsvist også vigtigt for mig at fremhæve følgende pointer:

Der er tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen aldrig har skilt parrene ad.

Der er tilfælde, hvor styrelsen har skilt parrene ad.

Og nok så vigtigt, så har den unge kvinde i 4 af de sager, hvor styrelsen har skilt parrene ad, bagefter selv valgt at forblive adskilt fra sin mand.

Her er vi så ved det, der er sagens absolutte kerne for mig, nemlig hensynet til pigerne, deres liv og deres fremtid.

Og det faktum, at vi i statsfinansierede asylcentre var på vej til at fastholde dem i det, der for mig er et middelalderligt familiemønster.

Men nu var det altså Danmark, de kom til. Og her er piger og drenge – kvinder og mænd – lige meget værd.

Og derfor glæder jeg mig over, at kvinderne har fået muligheden for at få et pusterum, og at vi nu kan se, at det pusterum, adskillelsen fra deres mænd, har medført, at 4 piger har bedt om ikke at komme tilbage til den mand, som de var blevet gift med eller var samlevende med. Så med andre ord, så var der efter min mening god grund til at foretage beskyttelsen af de her piger.

Og så vil jeg godt lige her til sidst tilføje, at det kan godt være, at nogle af de her piger var 17 år, da de kom til Danmark med deres ægtefælle, og at deres ægtefæller var i 20'erne, men vi ved også, at nogle af dem fik deres første barn som 14 årig. Det synes jeg I skulle tage at overveje.

Tak for ordet.

Ordstyrer Martin Henriksen: Vi siger tak til ministeren, og så giver vi ordet til Nikolai Wammen. Værsgo!

Nicolai Wammen: ...

Allerførst tak til ministeren for redegørelsen. Dernæst, så vil jeg sige, at vi deler fuldt og helt ministerens ønske om at passe godt på de børn og unge, der kommer hertil. Det kan der ikke være to meninger om. Derfor er dét, som vi ønsker nogle svar på i dag fra ministerens side, det er selvfølgelig det forløb, der har været – også i forhold til, at der efter ombudsmandens vurdering blev givet en instruks den 10. februar 2016, der efter sit indhold var ulovlig. Og derfor er et kernespørgsmål her i dag jo – var ministeren kendt med, at den instruks, der blev givet den 16. februar, var ulovlig, eller var hun ikke bekendt med det?

Mit spørgsmål til ministeren er derfor meget enkelt: Blev ministeren på nogen måde af sit embedsværk eller andre dele af embedsværket advaret på forhånd om, at instruksen fra februar måned, den 10. februar 2016, var ulovlig?

Tak!

...

Jan E. Jørgensen: ...

Som jeg ser kernen i denne her sag, så er det helt centrale spørgsmål følgende: Retter du i en pressemeddelelse, som skal forklare regeringens politik på det her område, så klart og forståeligt som muligt? Eller sidder du og udsteder en instruks, som 1:1 skal følges ude på asylcentre?

Du forklarede i indledningen, hvordan du ofte jo retter i pressemeddelelser og ønskede at sende et klart signal, hvor man måske udleder nogle mellemregninger. Og selvom jeg ved, det ligger dig meget, meget fjern, men formulerer sig, skal vi sige meget klart og umisforståeligt – altså er der tale om en pressemeddelelse, som skal forklare det her, det er sådan set regeringens politik sådan i store linjer, eller sidder du og udsteder en instruks. Hvad er din opfattelse i den situation? Fordi som jeg ser det, så er det det helt centrale og i virkeligheden det eneste relevante og interessante spørgsmål.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ...

Jamen, først til Nicolai Wammen, der jo spørger, synes jeg jo helt altså sagligt: Blev jeg advaret af embedsværket optil, at denne her pressemeddelelse – den blev udsendt, og som jo senere hen blev til en instruks. Altså, der lå ikke en advarsel på mit bord, det gjorde der ikke, og der var heller ikke en mundtlig advarsel. Så kan man jo diskutere, og det er jo i virkeligheden også dét Jan E. Jørgensen spørger ind til ... skulle der jo så ... altså, nu havde det her så karakter af en pressemeddelelse, og det blev så til en instruks. Skulle der have været udsendt en instruks efterfølgende – ja, det skulle der. Det vil jeg påtage mig, det mener jeg, der skulle. Fordi det var jo ikke hensigten, og det var så Jan E. Jørgensens spørgsmål, kan man sige, da jeg sad og rettede i pressemeddelelsen – altså, havde det så karakter af en pressemeddelelse, eller havde det karakter af en instruks? Det havde karakter af en pressemeddelelse. Og ja, der bliver jo, tror jeg, fra os alle sammen kommunikeret meget tydeligt i pressemeddelelser. Og det er klart, hvis der var blevet udsendt en instruks efterfølgende, så ville de her forbehold jo have været med. Men det er også vigtigt at sige, at på dagen, hvor pressemeddelelsen bliver sendt ud, der bliver det også mundtligt kommunikeret til Udlændingestyrelsen, at der jo kan være tilfælde, hvor parrene ikke skal

adskilles – altså dermed, at vi skal overholde dansk ret og selvfølgelig også internationale konventioner.

Så til Nicolai Wammens spørgsmål – nej, der forlagde ikke mundtlige eller skriftlige advarsler i forbindelse med udsendelsen af den her pressemeddelelse.

Og til Jan E. Jørgensens spørgsmål – det var en pressemeddelelse, som så efterfølgende fik karakter af en instruks, og jeg vil sige, vi skulle have ... tror jeg ... det skulle vi ... have udarbejdet en instruks, hvor de her forbehold var inde i. Men kommunikerede vi det? Ja, det gjorde vi til Udlændingestyrelsen samme dag, og det er jo også derfor, at ombudsmanden konkluderer, som han gør i sin redegørelse, at vi jo ikke har haft til hensigt fra ministeriets side på noget tidspunkt at forvalte imod dansk lovgivning eller internationale forpligtelser, det er selvsagt, og det har regeringen også mange gange sagt, det er i øvrigt noget af det, vi har været nogen gange lidt i infigt med Dansk Folkeparti om, hvorvidt man skulle også, kan man sige, forvalte imod internationale konventioner. Men det er en anden sag. Men blot for at få det på plads.

...

Nicolai Wammen: ...

Det her centrerer sig jo meget om, hvordan man kan opfatte dét, der blev sendt ud – var det blot en pressemeddelelse, eller var det en instruks, og derfor vil jeg bare sige til ministeren, at en af de mest respekterede eksperter inden for forvaltning i Danmark, professor emeritus, Jørgen Grønnegård Christensen, jo har kaldt ministerens ageren i denne her sag, og i forhold til lige præcis denne her problemstilling, for groft ulovlig. Og jeg vil bare læse et citat op for ministeren, som jeg gerne vil høre ministerens reaktion på. Jørgen Grønnegård Christensen siger til Politiken den 26. maj 2017, at det er jo sådan, at når hun – altså ministeren – har været inde og fjerne den passus, der var i udkastet, så er hun blevet rådgivet om de nødvendige juridiske forbehold, og det er den mest klare rådgivning på skrift, man kan få, for så er vi ude over spørgsmålet om, hvad der mundtligt er sagt i forløbet. Det viser, at der har været et skriftligt grundlag, hvor der er blevet kommunikeret videre til ministeren. Den måde, man må opfatte Jørgen Grønnegård Christensens bemærkninger på er jo, at han ser det udkast, der er blevet givet

til ministeren, som der så er blevet fjernet elementer fra på ministerens initiativ, som rådgivning forud for, at denne her instruks blev givet.

Og derfor vil jeg bare høre ministeren, om hun er uenig i den udlægning, som Jørgen Grønnegård Christensen har, eller hun kan tilslutte sig dét, som eksperter inden for forvaltning siger omkring forløbet.

...

Marcus Knuth: ... En hel central aktør i hele denne her sag er jo dagbladet Politiken, som igen og igen hævder, at der skulle ligge en skriftlig advarsel forud for pressemeddelelsen af den 10. februar. Samtidig har Politiken ikke nogen dokumentation for det her, og det er derfor, jeg synes, hele denne her sag er dybt, dybt absurd – ikke mindst set fra oppositionspartierne, som bruger ren spekulation som en måde at angribe en minister på, fordi de måske er uenige i politikken omkring barnebrude. Ikke mindst også set i lyset af ombudsmanden, som bl.a. konkluderer, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis, så bliver det meget mere tydeligt. Så kan ministeren måske knytte et par ord til, hvad hele det spil, der har været omkring ordførere, der bl.a. er her i dag, der i flere omgange i Politiken har udtalt sig om indholdet af en mail, som de aldrig har læst.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Først til Nicolai Wammen. Altså sagt uden at være polemisk, så vil jeg sige, nu har jeg jo været til stede under det her forløb, det har Jørgen Grønnegård Christensen jo ikke, så derfor så må noget af det jo nødvendigvis også være på antagelser fra hans side. Og derfor, så kan jeg jo heller ikke gå ind og kommentere på hans overvejelser, det, tror jeg, er rimelig selvsagt. Men altså jeg kan sige, at jeg har jo ikke lagt skjul på, at der har været grundige drøftelser, så er det mildt sagt. Der har været diskussioner i ministeriet om indkvarteringsordningen. Altså, hvordan skulle det her foregå. Og jeg har også før givet det eksempel, at på et tidspunkt, der foreslår jeg, at adskillelsen skal ske, så den ene part skal bo i Gedser, og den anden på Skagen. Og det får jeg så at vide, det er simpelthen for langt at gå, det kan man ikke. Men okay, så må man jo rette ind. Og det er jo sådan, politiske diskussioner foregår. Det tror jeg i hvert fald også godt du ved som minister ..., at man har den her type diskussioner i ministeriet, for ellers så agerer man jo heller ikke som politiker. Og jeg

har haft et meget stort ønske om at få adskilt parrene. Så derfor, så har der været grundige drøftelser om indkvarteringsordningen, men jo ikke om pressemeddelelsen, og om ordlyden var ulovlig. Der foreligger ikke en advarsel. Og det er jo også præcis dét – altså jeg synes jo sådan set også, at det er lidt vigtigt at holde sig for øje, at vi har en ombudsmand, som har haft adgang til alle dokumenter, også dét, man kunne kalde for den famøse mail, den har ombudsmanden også haft i sin hånd, så han ved jo, kan man sige, mere end i hvert fald andre, der står og kommenterer på det her på sidelinjen – han ved langt, langt mere. Og han konkluderer jo, at det jo på intet tidspunkt har været intentionen fra Udlændingestyrelsen at udføre ... iværksætte en ulovlig praksis. Så jeg synes rent faktisk – og det er sådan sagt helt uden polemik på nogen som helst måde, jeg synes sådan set, at det er fair nok at lægge ombudsmandens endelige redegørelse til grund.

Så er der Marcus Knuth, der jo spørger til Politikens ageren i denne her sag. Altså – jamen, jeg ved ikke – altså jeg har undret mig over, at en avis, der jo normalvis mener at have styr på kilder, og ikke bare går og digter og antager, også måtte have det i en sag som den her. Men jeg kan bare sige, altså jeg så jo også presselogen her sidste søndag, og kan jo bare sige, at Politikens chefredaktør sidder jo og siger nej ... noget presset, må man sige, fordi det er jo selvfølgelig ikke rart at sige vel, altså for ham. Men han siger jo nej, han har ikke set denne her mail. Han antager ... han gætter, hvad der står i denne her mail. Og det er jo nøjagtig dét, en række ordførere har gjort her. Så har man truffet en konklusion ud fra noget, man antager. Altså prøv at tænke, hvis vi andre begynder med at antage ting og så dømme ud fra det. Dét, må jeg godt nok sige, det er meget, meget specielt, og det er da et nybrud, men altså man må da sige velkommen til Politiken og deres nye moralkodeks, det, synes jeg da, er spændende. Men det må Politiken jo gøre op med sig selv. Jeg skal jo ikke, og jeg får nok heller ikke tilbudt et job på Politiken, sådan lige – så jeg skal nok ikke være den, der skal til at sidde på redaktionsmøder og hæve en pegefinger på, hvordan man skulle gøre det. Det tror jeg ikke, jeg får muligheden for, og jeg vil ikke engang sige desværre, for jeg tror heller ikke, jeg har et ønske om at blive ansat der.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Ministeren kommer med en helt ny forklaring nu. Ministeren siger – ja, ministeren havde fået at vide af sine em-

bedsmænd, at det ville være ulovligt at tvangsadskille alle par, hvor den ene var mindreårig, uden en individuel gennemgang. Og det vil også være ulovligt, hvis man undlod at skrive det i en instruks. Ministerens forklaring er nu, at pressemeddelelsen ikke var en instruks til at starte med, den blev til en instruks. Jeg vil gerne læse op af ombudsmandens endelige redegørelse, side 9: "Som sagen er oplyst, må jeg forstå, at pressemeddelelsen og de to e-mails tilsammen udgjorde ministerens instruks til Udlændingestyrelsen om praksisændringen". Altså ombudsmanden opfatter klart den her pressemeddelelse som instruks. Der står ikke noget i ombudsmandens redegørelse om, at den først bliver til en instruks senere. Jeg vil også gerne læse op af ministerens eget svar på spørgsmål nr. 759, der skriver ministeren – henviser til Røde Kors, peger i den forbindelse på nogle problemstillinger af humanitær og socialfaglig karakter – relateret til indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016. Det svar kan ikke forstås på andre måder, end at instruksen er en instruks fra 10. februar 2016, hvor den udsendes. Hvis ikke det er tilfældet, hvorfor står der så sådan i ombudsmandens redegørelse. Hvorfor står der sådan i det svar, ministeren selv har skrevet under på? Og hvornår ændrer instruksen så karakter – fra at være en pressemeddelelse til at være en instruks? Og hvordan skulle de mennesker, der er på den anden side af ministeriet kunne gennemskue, hvornår den er en pressemeddelelse, og hvornår den er blevet til en instruks. Og Inger Støjberg, hvorfor sendte du den til Udlændingestyrelsen, hvis ikke den var en instruks?

...

Carl Holst: Ja, tak for det. Og tak til dem, der har indkaldt til samrådet. Tak til ministeren for at møde op i samrådet.

Jeg vil gerne tilbage til det spor, som Jan E. Jørgensen var inde på omkring pressemeddelelse og pressemeddelelsens status. For der er vel forskel på, om det er en pressemeddelelse eller en instruks. Og når Nicolai Wammen refererer Jørgen Grønnegård til at sige, at det er den mest klare rådgivning på skrift, så er det jo ikke i samme artikel nødvendigvis pressemeddelelsen, han refererer til, fordi han siger tidligere, at der bliver udleveret et notat, og derfor refererer måske til noget andet end pressemeddelelsen. Han har måske ikke haft alt materialet. Jeg ved, ombudsmanden har haft alt materialet og konkluderer, det ikke var bevidst ulovligt.

Jeg kunne godt tænke mig at spørge ministeren, om det var ministerens ønske med pressemeddelelsen at pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis. Spørgsmålet bliver stillet i relation til spørgsmålet tidligere, hvorfor den blev sendt til Udlændingestyrelsen.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ...

Først til Johanne Schmidt. Altså som jeg jo nævnte i min tale, så foretog Udlændinge- og Integrationsministeriet jo forud for udsendelsen af min pressemeddelelse den 10. februar 2016 en vurdering af, om mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere i alle tilfælde kan indkvarteres separat i asylsystemet. Det var også dét, jeg sagde i min tale ikke. Og som jeg jo også sagde, så var vurderingen, at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser, at der skulle der gøres en undtagelse til udgangspunktet om en separat indkvartering. Og at Udlændingestyrelsen i de tilfælde derfor skulle administrere ordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser og selvfølgelig også dansk lovgivning, dvs. indkvartere parrene sammen. Man kan sige, den del har vi jo så også haft lejlighed til alt diskutere, også på et samråd jo bl.a. ... eller i hvert fald der den 15. marts. Og det fremgik så, at de udkast til pressemeddelelser, som jeg fik forelagt, og som indeholdt et forbehold. Og det fremgik også, at de drøftelser om den generelle indkvarteringsordning, som jo fandt sted mellem mig og ministeriets jurister. Og det har jeg heller ikke lagt skjul på på noget som helst tidspunkt, at der foregik denne her slags diskussioner. Og jeg gav selv lige eksemplet der med Gedser og Skagen for ikke så lang tid siden. Dét forhold, at der i visse situationer ville skulle gøre en undtagelse, det havde jeg, som jeg også har sagt, ærlig talt gerne set anderledes, men det var sådan, at det var og er. Og på den baggrund, så var det afgørende for mig, at den pressemeddelelse, som vi så udsendte i februar sidste år, indeholdt en klar politisk tilkendegivelse fra mig om den generelle fremtidige indkvarteringsordning. Og derfor, så valgte jeg selv at beskrive den generelle indkvarteringsordning i pressemeddelelsen, så det politiske signal til omverdenen stod fuldstændig klart – altså, der hvor jeg piller, kan man sige, en linje ud af pressemeddelelsen. Pressemeddelelsen blev ikke umiddelbart efter den 10. februar fulgt op af andre instrukser til Udlændingestyrelsen, som indeholdt et forbehold, og derfor så blev min pressemeddelelse, kan man jo sige, den eneste

skriftlige instruks på det tidspunkt til Udlændingestyrelsen. Men det vil jo også sige, at på det tidspunkt, hvor vi sad og arbejdede med pressemeddelelsen, der har dokumentet jo så heller ikke haft karakter af at være en instruks, og det synes jeg, at det bliver man nødt til at prøve at holde op imod hinanden. Da vi sidder og arbejder med pressemeddelelsen, da er det ikke en instruks. Men så i og med, at vi ikke udsender en instruks efterfølgende, så er det så, at det får karakter af en instruks. Og når nu, at det var en pressemeddelelse og ikke en instruks, så blev der jo selvsagt heller ikke foretaget sådan en juridisk vurdering af, om pressemeddelelsen i sin ordlyd vil være ulovlig, hvis den efterfølgende skulle læses som en instruks over for Udlændingestyrelsen. Og derfor, så har jeg jo selvsagt heller ikke forud for udsendelsen af pressemeddelelsen, der har jeg jo ikke drøftet med embedsmændene, om selve dét, at jeg udsendte en pressemeddelelse, der indeholdt min politiske tilkendegivelse, ville være ulovlig, når jeg tog undtagelsen ud af ordlyden. Så der forelå altså ikke sådan en vurdering. Og der forelå dermed heller ikke nogen advarsel. Og det ændrer imidlertid jo ikke ved, at pressemeddelelsen i sin kategoriske og undtagelsesfri form ifølge ombudsmand var ulovlig. Og det er så dét, jeg har taget til efterretning, og det gjorde jeg med det samme, da han kom med sin redegørelse. Men jeg har jo så også samtidig noteret mig, at ombudsmanden jo lægger til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis. Og dermed jo heller ikke min intention. Det er jo dét, ombudsmanden siger i sin redegørelse. Og derudover, så vil jeg bare fremhæve, at Udlændingestyrelsen jo derfor også hele tiden har administreret indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Og det betyder jo så, at Udlændingestyrelsen i et antal sager på et tidspunkt har adskilt parrene, og det indgår også af ombudsmandens vurdering af hele sagsforløbet. Og som jeg også nævnte i min tale, så var der da ting i forløbet, som kunne have været håndteret bedre. Det, synes jeg, der var. Jeg synes for eksempel, sådan set her i bagklogskabens lys, at der skulle have været udarbejdet en egentlig instruks, det skulle der. Men det er bare vigtigt, synes jeg også, hele tiden at forholde sig til dét, ombudsmanden jo siger, at det jo netop ikke har været intentionen, at der skulle administreres imod hverken dansk lovgivning, selvsagt eller lige så selvsagt internationale konventioner.

Så til Carl Holst. Nej, jeg kan absolut sige, at vi jo på intet tidspunkt, eller jeg på intet tidspunkt har pålagt Udlændingestyrelsen at administrere imod internationale konventioner, altså gøre noget ulovligt. Absolut ikke. Og altså, hvis man skal være sådan lidt firkantet, så har jeg lidt svært ved at forstå, at dele af venstrefløjen ikke tror på ombudsmanden. Fordi det er jo lidt dét, man ser ... der ligger en redegørelse fra ombudsmanden, som man så siger – nå! jamen, den er jo nok ikke rigtig. Og man må sige – ombudsmanden, han har haft udleveret alle de dokumenter, der kunne være tænkelige i den her sag, og også den famøse mail har ombudsmanden jo også haft. Og derfor, så må man også lægge til grund, at det er en meget ... jeg ved jo ... jeg kender jo ombudsmandens tilgang til sagerne, så altså jeg ved jo, at det er en grundig gennemgang af sagen, han har foretaget. Så jeg kan i hvert fald sige, der er jo ikke ... og det er jo også det ombudsmanden konkluderer i sin redegørelse, der har ikke på noget tidspunkt, der har det ikke været påtænkt eller på nogen måder, at Udlændingestyrelsen skulle pålægges, at de skulle administrere ulovligt.

...

Josephine Fock: ...

Først, så synes jeg, det er rigtig interessant at konstatere, at ministeren jo her tilkendegiver på mødet, at hun var klar over, at man ikke kunne lave en praksis, hvor man ikke tog individuelle vurderinger, og det vidste hun, inden den pågældende instruks blev sendt ud. Det opfatter jeg jo klart, at ministeren tilkendegiver.

Så vil jeg gerne vende tilbage til det spørgsmål, som Fr. Johanne Schmidt-Nielsen stillede – nemlig dét, som fremgår af ombudsmandens rapport side 9, hvor der står, at den pågældende pressemeddelelse blev sendt ud til Udlændingestyrelsen i to mails. Og den ene e-mail, det var en ren pressemeddelelse. Men den anden mail, det var pressemeddelelsen vedhæftet et bilag L, som er de par, der er omfattet af instruksen. Og derfor konstaterer ombudsmanden også, at det er efterfølgende at betragte som en instruks. Og det vil jeg selvfølgelig gerne bede ministeren redegøre for igen, at den omtalte pressemeddelelse, inkl. et bilag, bliver sendt ud som en instruks. Det fremgår også af det brev til et unavngivet par, som er optrykt i Politiken i dag af 3. marts 2016, hvor der står: "Som følge af udlændinge-, integrations- og boligministerens meddelelse af 10. februar 2016 kan mindreårige asylansøgere ikke længere indkvarteres

sammen med en ægtefælle eller samlever. Dette gælder også, selvom parret har fællesbørn”. Så jeg vil gerne have ministeren til at bekræfte endnu en gang, at hun altså egenhændigt mod bedre vidende rettede i dét, der blev en instruks, som efterfølgende blev sendt ud til styrelsen.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ...

Altså til Josephine Fock vil jeg sige. Dét, der står i ombudsmandens redegørelse, det har jeg taget fuldstændig til efterretning. Jeg har ingen hverken kommentarer, anmærkninger – noget som helst til det. Jeg tager det fuldstændig til efterretning, så derfor så vil jeg bare nikke til det og sige – ja, de konklusioner, han kommer med, har jeg taget til efterretning. Når du så spørger til, om jeg imod bedre vidende har taget en linje ud af en pressemeddelelse, altså du kan jo ikke sige imod bedre vidende, fordi det her har karakter af en pressemeddelelse, som så efterfølgende bliver gjort til en instruks. Der er dermed intet i, kan man sige, udarbejdelsen af pressemeddelelsen, der jo hverken gør, at vi laver en ... at der bliver lagt en juridisk vurdering foran mig, der bliver ikke sendt en advarsel, hverken mundtligt eller skriftligt, så jeg er bare uenig i den måde, du stiller det op på. Og jeg mener, du kan ikke stille det op ganske ... altså faktisk kan du ikke stille det op på den måde. Der er ikke noget, der hedder mod bedre vidende. Jeg ønsker at sende et utvetydigt politisk signal med den her pressemeddelelse ... og det er så dét, jeg gør. Og så vil jeg bare igen vende mig hen imod ombudsmandens redegørelse, hvor han jo skriver, at han lægger til grund, at det jo ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis. Så altså, da vi sidder og arbejder med pressemeddelelsen, da er det netop en pressemeddelelse, det er ikke en instruks. Og så er dét, jeg siger i dag, skulle vi i bagklogskabens lys, skulle man så have udarbejdet en instruks og sendt ud? Ja, det skulle man have gjort, det kan jeg godt se nu. Men altså igen, ombudsmanden skriver utvetydigt – og i og med, at du jo også, kan jeg jo høre nu her, lægger ombudsmandens rapport ... altså eller redegørelse til grund for det her og jo altså går jeg ud fra ... alle elementer i redegørelsen altså tager det til efterretning, og det gør jeg også, så kan vi jo kun nå frem til samme konklusion – nemlig, at når ombudsmanden siger, at det ikke var ministeriets samlede intentioner at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis, at så var det ikke dét, der var intentionen. Så det går jeg ud fra, at det må vi jo så kunne være enige om.

Og så vil jeg endnu engang ... svare klart og utvetydigt på – at nej, jeg har på intet tidspunkt pålagt hverken embedsmænd i ministeriet eller Udlændingestyrelsen eller andre steder pålagt dem at administrere ulovligt i forhold til hverken dansk lovgivning eller internationale konventioner. Og det er jo i øvrigt noget af dét, regeringen helt fra sin begyndelse sagde, at vi vil administrere inden for internationale konventioner, og så kan det godt være, at vi nogen gange synes, at det er nogen snævre bånd, men det er i øvrigt nogen diskussioner, vi har meget ofte – både med hinanden, kan man sige, men jo også jævnlige med Dansk Folkeparti i forhold til de internationale konventioner. Og der har jeg også sagt hver gang, at jeg har diskuteret det med Dansk Folkeparti, at man kan være enig eller uenig og ønske, at konventionerne skulle ændres, men at regeringen nu en gang har pålagt sig selv, naturligvis synes jeg, at handle inden for de internationale konventioners rammer. Så nej, jeg har på intet tidspunkt pålagt nogen at bryde hverken dansk lov eller internationale konventioner.

...

Sofie Carsten Nielsen: ... Ministeren kommer med en ny forklaring i dag. Pressemeddelelsen var i ministerens hoved, må man forstå ikke en instruks. Og vi kan jo ikke tage fra ministeren, hvordan ministerens opfattelse af det papir var. Til gengæld er det jo tydeligt, som ministeren lige sagde – at alt, hvad ombudsmanden skriver her, kan vi tage for pålydende. Og der fremgår det, at pressemeddelelsen var en instruks, endda en instruks, som blev sendt ud i 2 e-mails – først alene og sidenhen sammen med en vedhæftning med oversigt over de pågældende par. Derfor vil jeg gerne høre ministeren – præcist på hvilket tidspunkt, hvilken dag og på hvilket tidspunkt blev pressemeddelelsen til en instruks, også for ministeren.

...

Holger K. Nielsen: Jo, det er lidt i forlængelse af det – jeg synes også, det er en rimelig fantastisk forklaring, vi pludselig får nu. Og vi er inde i sådan en stor analyse af, hvad der er pressemeddelelse, og hvad der er instruks. Altså, jeg kan forstå, at ministeren erkender, at hun vidste, det var ulovligt at fjerne den sætning om den individuelle vurdering – det er man nødt til at have med, men hun ønskede af politiske grunde ikke, at det skulle med. Hun kendte udmærket problemstillingen. Og så forsvare hun sig med – at det her, det var bare en pressemeddelelse, det var ikke nogen instruks. Og med pressemeddelelser kan man

jo gøre, som man nu vil. Men jeg spørger lidt mere konkret. Hvem var med til at udforme den pressemeddelelse? Var det ministeren selv? Var det hendes presserådgiver? Var der embedsmænd med, da den pressemeddelelse blev udformet? Det må kunne besvares rimelig præcist.

Så sker der efterfølgende det, at denne pressemeddelelse undergår en metamorfose og bliver til en instruks lige pludselig. Det er jo lidt specielt, om jeg så må sige, at det sådan sker fra den blå luft. Men det har det jo heller ikke gjort. Hvem efterfølgende tog så initiativ til, det blev en instruks. Var det embedsværket, der gjorde det? Var det ministeren, der ønskede, at det skulle være sådan? Hvordan var kommunikationen mellem ministeren og embedsværket omkring denne metamorfose fra en pressemeddelelse til en instruks? Det er rimelig specielt, må jeg sige, men det skete jo her. Jeg vil simpelthen godt have en nærmere beskrivelse af, hvordan den proces var. Og om embedsværket uden videre accepterede, at pressemeddelelsen også skulle blive en instruks. Ministeren siger, at det er beklageligt, at det ikke blev en instruks – javist, men det kunne jo godt være, der havde været en diskussion om, at embedsværket faktisk ønskede, at der kom en instruks ud på det tidspunkt, som indeholdt de tilstrækkelige juridiske garantier på det her.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja, altså det er jo sådan set lidt det samme I spørger om, og jeg vil prøve at besvare det samlet ...

Men igen, så vil jeg bare sige, at de meget, meget grundige drøftelser, vi havde i ministeriet, som var, vil jeg sige, det var intense drøftelser. De gik på selve indkvarteringsordningen. De gik jo netop ikke på pressemeddelelsen. Og derfor, så kan man sige, det vi har diskuteret, det har jo netop været de forbehold, som der måtte være. Altså de indgik jo i de diskussioner. Det er jo derfor, at jeg bl.a. på et tidspunkt får at vide, at jeg kan ikke sige, at den ene skal ... altså karikeret ... den ene skal bo i Gedser og den anden på Skagen, at det er ikke lovmedholdeligt. Og derfor, så begynder man jo at rette ind. Men det er jo sådan nogle drøftelser, der foregår og pågår, tror jeg, forhåbentlig vil jeg sige, i alle ministerier, fordi ellers så er man jo, altså så vil man jo ikke noget med sin politik. Og jeg havde en meget klar retning for, hvad jeg ville på det her felt, og det er i øvrigt en retning, jeg ikke har ændret det mindste

på, men har jo så måtte erkende, at der også er nogle begrænsninger. Og det betyder så også, at de diskussioner vi havde, de handlede jo ikke om pressemeddelelsen. Og det er også derfor jeg tror, at når man ser ombudsmandens redegørelse, altså så er der også et element af efter-rationalisering i hans redegørelse. Han ser jo også ligesom tilbage, kan man sige, på det hændelsesforløb, der har været. Og det er derfor, at der jo heller ikke på daværende tidspunkt var diskussioner om pressemeddelelsens ordlyd var ulovlig. Og det var der jo så netop heller ikke. Altså i den forbindelse, at man så sagde – okay er pressemeddelelsens ordlyd ulovlig, hvis det senere bliver til en instruks. De diskussioner var der jo ikke, fordi det var en pressemeddelelse, og det havde karakter af en pressemeddelelse. Og når ombudsmanden så siger, at pressemeddelelsen efter sin ordlyd var ulovlig, så skyldes det jo, at pressemeddelelsen, som jeg også har sagt efterfølgende blev til en instruks, fordi der i forbindelse med pressemeddelelsen jo så ikke blev sendt en egentlig skriftlig instruks ud til Udlændingestyrelsen. Og som jeg sagde lige før også, og som jeg også har sagt i min tale, så vil jeg gerne altså påtage mig det at sige, at der skulle have været udarbejdet en instruks, men det blev der ikke. Og det er jo sådan set bare umiddelbart konstaterbart. Men når det er sagt, så vil jeg bare igen vende mig til ombudsmandens konklusion – nemlig, at det på intet tidspunkt har været intentionen, siger han også, og det er også dét, jeg siger, at pålægge Udlændingestyrelsen en administration, der var ulovlig.

Så spørger du Holger K. helt specifikt til, hvem udformede pressemeddelelsen. Altså jeg kan sige, der kom et udkast op til mig. Nu har du jo også været minister, så du ved lige så godt som jeg, hvordan det foregår, der er et hav af mennesker sikkert, der er inde over sådan en pressemeddelelse. Så på et eller andet tidspunkt, så får man et udkast. Og det udkast, det ser jeg så, og så er det jo mig egenhændigt, der siger, den linje dér ønsker jeg ikke med, så det piller jeg ud. Så det kan jeg ikke – altså det kan jeg simpelthen ikke sige, hvem var med til at udforme pressemeddelelsen sådan helt ned på navneniveau. Men altså vi har jo en presseenhed og ligesådan som ting jo bliver drøftet rundt omkring i ministeriet, og gjorde det i Skatteministeriet og Udenrigsministeriet, så er det jo også blevet det her i Udlændingeministeriet, det er selvsagt.

...

Sofie Carsten Nielsen: Tak. Fordi jeg fik ikke svar på mit spørgsmål, som var meget konkret: På hvilken dag og på hvilket tidspunkt blev pressemeddelelsen til en instruks for ministeren? Fordi ministeren giver et interview samme dag til Politiken, hvori hun bliver spurgt til instruks, som ministeren selv løbende omtaler som en instruks. Derfor er jeg, synes jeg, berettiget optaget af, hvornår pressemeddelelsen blev til en instruks for ministeren.

...

Holger K. Nielsen: Jeg synes heller ikke, at svaret var særlig tilfredsstillende. Jeg kan forstå, at det var presseenheden, der stod bag pressemeddelelsen. Betyder det, at departementschefen ikke var inde over? Det vil jeg meget gerne have klarhed over. Var det kun presseafdelingen og dig, der sad i fællesskab og lavede den der, eller var andre dele af systemet også inde over. Det er ret vigtigt i forhold til den formulering, som kom ind til sidst.

Og endelig, hvordan ... og det er også i forlængelse af det tidligere spørgsmål, hvordan skete det, at det efterfølgende blev en instruks. Hvem var inde over dér? Var det dig, der var inde over dér også, eller var det udelukkende dit system, der gjorde pressemeddelelsen til en instruks, uden at du vidste det?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja, jamen altså først til Sofie Carsten Nielsen – altså på hvilken dag og på hvilket tidspunkt blev det her til en instruks. Altså, det er jo det, jeg svarede på, hvor jeg sagde, at det kan man ikke sige. Altså det er jo ombudsmanden, der efterrationaliserer her også. Og så siger han, at så blev det til en instruks. Men jeg vil sige, der blev jo kommunikeret til Udlændingestyrelsen ... at der netop skulle administreres jo efter både dansk lovgivning og internationale konventioner. Så det får styrelsen jo at vide.

Og til Holger K. Altså hvem er det præcis, der er inde over den pressemeddelelse, altså det kan jeg jo selvsagt ikke sige. Jeg kunne jo også se, at du sad og nikkede, da jeg sagde, at det er jo ikke noget, en minister får at vide. Og det har du jo sikkert heller ikke fået i de ministerier, du har været, og det vil jeg selvfølgelig heller ikke sige, hvem var ind over. Men altså jeg kan bare sige, at ombudsmanden konkluderer jo ligesom, at det her bliver en instruks på grund af

manglende anden skriftlig kommunikation. Og set i det lys, så synes jeg, at vi skulle have udarbejdet og udsendt en tydeligere instruks. Men det ændrer altså ikke på det faktum, at det blev kommunikeret, at man selvfølgelig skulle administrere efter både de internationale konventioner, der er, og gældende lovgivning, og at det jo også er dét, ombudsmanden konkluderer i sin redegørelse, at det ikke på noget tidspunkt har været intentionen at pålægge Udlændingestyrelsen at administrere ulovligt.

...

Jan E. Jørgensen: ... Der er ingen, der kan betvivle Jørgen Grønnegård Christensens viden om forvaltningsret osv. Og når folk, der har meget styr på et område rent juridisk tager fejl, så skyldes det sjældent, at de ikke har forstået juraen, så skyldes det som oftest, at det faktum, de er blevet præsenteret for, ikke er korrekt eller ikke er fyldestgørende. Og det er også sådan jeg ser denne her sag. Så derfor må det centrale være: Da du retter i denne her pressemeddelelse, er det så med et ønske, en intention, om, at din pressemeddelelse bliver til en instruks, som 1:1 undtagelsesfrit fører til, at der vil ske adskillelse af par, hvor den ene part er under 18, undtagelsesfrit i henhold til dét, der står i pressemeddelelsen.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Det er en ret vild forklaring det her med, at nu er det pludselig til at starte med en pressemeddelelse, og så bliver det en instruks. Og på side 21 i ombudsmandens redegørelse, der citerer ombudsmanden en notits af 31. ... marts 2016 skrevet af Udlændingestyrelsen. Udlændingestyrelsen skriver, og jeg citerer: "I forbindelse med modtagelse af mail fra ministeriets medarbejdere den 10. februar 16 omkring adskillelse af mindreårige asylansøgere, der er indkvarteret sammen med en myndig ægtefælle eller samlever på et dansk asylcenter, blev undertegnede ringet op af ministeriets medarbejder, der på vegne af UIBM", altså dit ministerie, "anmodede Udlændingestyrelsen om straks at foranstalte, at indkvarteringsoperatørerne blev orienteret om de nye retningslinjer og varsle om, at Udlændingestyrelsen ville igangsætte en adskillelse af parrene". Denne instruks blev senere samme dag fulgt op af en mail, og så fortsætter den. Dvs. samme dag, som denne pressemeddelelse, ministeren sendte ud, og som ministeren nu siger slet ikke var en instruks til at starte med, samme dag har embedsmænd fra ministerens eget ministerie opfattet den som en instruks.

Og ovre i styrelsen, som jo altså også ligger under ministeren, har man opfattet det som en instruks. Så hvad tid den 10. februar, hvad tid den 10. februar gik denne her pressemeddelelse fra at være en holdnings-tilkendegivelse til at blive en instruks?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen, altså mit svar vil jo ikke ændre sig. ... Men mit svar ændrer sig jo ikke af, at der bliver spurgt af flere, fordi sagen er, at der bliver udarbejdet en pressemeddelelse, som så rigtig nok, som det jo bliver sagt, og som det også bliver beskrevet i ombudsmandens redegørelse, bliver betragtet som en instruks. Men jeg kan jo ikke sige, hvornår sker dét. Og det er jo også en eftertænkning, som jeg også sagde af ombudsmanden det her. Men det ændrer bare ikke på, at der jo på intet tidspunkt er blevet administreret ulovligt, og at den kommunikation om, at der jo netop skulle administreres lovligt også blev givet, og det gjorde den samme dag, som pressemeddelelsen blev sendt ud. Og altså kernen af den kritik, som ombudsmanden fremlægger, har jeg jo taget til efterretning, det tror jeg ikke, der er nogen, der kan være i tvivl om, og jeg har også sagt flere gange her i dag, at set i bakspejlet, så synes jeg også, at der burde i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen, så burde der have været udsendt en egentlig skriftlig instruks. Og en sådan instruks vil jo netop have indeholdt, kan man sige, de nødvendige forbehold, som der var og er på grund af internationale konventioner og på grund af dansk lovgivning. Så det burde vi have gjort anderledes, og det har jeg også sagt, at det påtager jeg mig, at det burde vi have gjort. Men som jeg også har sagt, så var det en forudsætning jo netop for indkvarteringsordningen, at de internationale forpligtelser, de skulle overholdes. Og det betød jo også, at jeg godt var klar over, at det kunne betyde, at der kunne være særlige tilfælde, hvor der skulle gøres en undtagelse, og det er også dét, jeg har sagt både på samrådet der den 15. marts, men jo også flere gange – også skriftligt har kommunikeret her. Og at der jo i særlige tilfælde også skulle foregå denne her undtagelse og gøres denne her undtagelse, det blev netop kommunikeret til Udlændingestyrelsen i forbindelse med udsendelsen af min pressemeddelelse. Og det er jo også derfor, at ombudsmanden kan konkludere, som han gør i sin redegørelse, og det går jeg ud fra, at det er derfor, han kommunikerer, som han gør, at det jo netop ikke har været intentionen at pålægge Udlændingestyrelsen, at de skulle administrere imod internationale

konventioner eller imod dansk lovgivning. Så altså umiddelbart, så har jeg svært ved at se, altså hvad det er vi ... altså hvis vi er enige om konklusionen i ombudsmandens redegørelse, og det går jeg ud fra, at vi er, så må den slutning jo nødvendigvis også komme til Johanne Schmidt på et tidspunkt. Så spørger Jan E. Jørgensen, om ... altså i forbindelse med pressemeddelelsen, om det var ... altså var tilsigtet det der med, at det skulle være absolut undtagelsesfrit, som der står i pressemeddelelsen. Nej, det var et politisk statement, kan man sige, og så med de undtagelser, som der nødvendigvis skulle gøres i forbindelse med internationale konventioner og den lovgivning, som vi jo i øvrigt har. Så det kan jeg helt klart sige.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Ja, for jeg fik ikke svar. Jeg læste højt af et notat skrevet af Udlændingestyrelsen – altså ikke eftertænkningsskrivelser fra ombudsmanden. Det var ordret citat fra Udlændingestyrelsen. Udlændingestyrelsen er under ministeren, ikke! De skriver, at de bliver ringet op af dit ministerie samme dag, som denne her pressemeddelelse bliver sendt ud og får at vide, det her er nye retningslinjer, det er en instruks, den skal I følge op på. Det vil sige embedsmænd i dit ministerie Inger Støjberg opfatter altså samme dag denne her pressemeddelelse som en instruks. Embedsmænd i Udlændingestyrelsen, som også ligger under dig, opfattede samme dag det er som en instruks. Kan ministeren bekræfte, at hendes egne embedsmænd i ministeriet og at Udlændingestyrelsens embedsmænd, som jo også ligger under ministeren, samme dag opfatter det her som en instruks.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen, altså mit svar vil jo ikke ændre sig. Altså det eneste, jeg kan sige, det er, at det her jo bliver til en instruks på et tidspunkt. Jeg kan jo ikke sige præcis tidspunktet for hvornår. Men dét jeg jo kan sige, det er, at der hele tiden, også efter ombudsmandens vurdering, og det går jeg ud fra, at vi lægger til grund, er blevet administreret lovligt. Så det vil jo sige, at den information, som jeg nu også siger her, der er tilgået Udlændingestyrelsen, er jo tilgået Udlændingestyrelsen. De har jo administreret lovligt.

...

Jakob Engel-Schmidt: ... Jeg tænker lidt på, jeg har lagt mærke til, hvad mine kolleger fra de forskellige partier har sagt i medierne de sidste par dage. Jeg kan jo konstatere, at der er flere ordførere til stede på det

her samråd, der af flere omgange har udtalt sig om indholdet i denne her mail, som de jo så ikke har set. Og jeg tænker, det kunne da være spændende at høre, hvad ministeren egentlig synes om det. Og så rent faktisk, for det virker som om, at mine kolleger fra oppositionen sådan igen og igen spørger ind til processen i forhold til det her med pressemeddelelser, der bliver til instrukser og sådan noget. Jeg har forstået det sådan så, og det kendskab har jeg jo ikke, fordi jeg er jo ikke ansat i ministeriet og for den sags skyld på noget niveau vidende om, hvad der foregår. Er det korrekt forstået, at pressemeddelelsen først senere på dagen den 10. februar 2016 sendes til Udlændingestyrelsen som instruks. Altså vi er jo blevet oplyst, det er i hvert fald den opfattelse, jeg har fået, og det tror jeg kan svare på nogle af de spørgsmål, som der også bliver spurgt om ... ja, det er jo derfor, jeg spørger, og jeg mener sådan set ikke, der er noget at skjule, og det er derfor, jeg forsøger at få det ... jeg fornemmede, det både var et spørgsmål fr. Johanne Schmidt-Nielsen kom med og Holger K. Nielsen kom med.

...

Carl Holst: Tak for det. Det er i forhold til omdrejningspunktet – udarbejdelsen af pressemeddelelsen. Jeg er lidt forbavset over, at man så stålsat, som Josephine Fock giver udtryk for, kan sige, at der bliver slettet i den mod bedre vidende. Vi taler om en pressemeddelelse. Og så kan man have en tilgang – pressemeddelelse/instruks, jfr. dét som Holger K. Nielsen spørger til. Men udgangspunktet er en pressemeddelelse. Der vil jeg gerne spørge ministeren: Blev der i forbindelse med udarbejdelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 givet en skriftlig advarsel om, at det ville være ulovligt at udsende den pressemeddelelse, det endte med at blive. Blev der givet mundtlig advarsel om, at den pressemeddelelse, det endte med at blive, ville være ulovligt at udsende?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja, måske først Carl Holsts spørgsmål her, fordi altså for mig, der er det faktisk ret afgørende, at den pressemeddelelse, som jeg udsendte der i februar sidste år indeholdt en klar politisk tilkendegivelse om de fremtidige generelle indkvarteringsordninger. Og derfor så valgte jeg jo selvfølgelig at beskrive den generelle indkvarteringsordning i pressemeddelelsen. Og det gjorde jeg, for at det også skulle stå som et meget klart politisk signal – både til de piger, det her handler om – og til hele, kan man sige, den kultur, det her handler om – nemlig, at der er nogen, der bliver gift

med ældre mænd imod deres ønske. Derfor, så vil jeg også bare igen sige, at derfor, så blev pressemeddelelsen jo så heller ikke fulgt op af en instruks efterfølgende, som indeholdt et forbehold. Og derfor, så må man sige, og det er jo så dét, der er svar til Jakob Engel også, derfor så er pressemeddelelsen, kan man sige, den eneste skriftlige instruks på det tidspunkt til Udlændingestyrelsen. Men det ændrer jo bare ikke på, at der blev kommunikeret klart, som jeg også har sagt, at vi jo ikke skal bryde internationale konventioner eller dansk lov. Og det er jo dét, som man må sige, det kredser sig meget om, også i venstrefløjens spørgsmål lige nu. Så det tror jeg sådan set, var svar der.

...

Josephine Fock: .. Jeg minder lige om, at vi har indkaldt et åbent samråd i forhold til at diskutere ministeransvarlighedsloven. Det handler om, om ministeren var vidne om, at hun begik noget ulovligt, da hun sendte den pågældende instruks ud. Og jeg bliver faktisk ret rystet over, at ministeren ændrer forklaring i forhold til, at nu er det pludselig en pressemeddelelse, og pressemeddelelsen er sådan vupti-vupti, den er pludselig blevet til en instruks, og det har ministeren så ingenting med at gøre. Men det er faktisk dét, jeg gerne vil spørge ind til, fordi på hvilket tidspunkt den 10. februar bliver ministeren klar over, at det er en instruks. Det vil jeg gerne have svar på.

Og så undrer det mig, at nu er historien så – jamen, det var jo slet ikke en instruks, det var en pressemeddelelse, sådan "huksti-puksti"... så er den blevet til en instruks eller hvad – eller er det ikke. Men så sent som, jeg tror, det var i søndags, det var i hvert fald den 21. maj i Politiken, så er ministeren selv citeret for at sige, at vurderingen var, at instruksens var ulovlig. Altså, det er ministeren citeret for at sige i afsnit fire i den pågældende artikel. Overskriften er ... nej undskyld ... vurderingen var, at instruksens var lovlig. Så der kalder ministeren selv, det er en instruks, og der er vurderingen så i citatet, at den var lovlig, men ministeren har jo lige siddet og tilkendegivet på samrådet, hun var godt klar over, at den del af det var i hvert fald ikke lovligt, men det var jo kun en pressemeddelelse. Så jeg synes faktisk, det ... altså der bliver sådan lige rodet lidt rundt i det. Så, hvornår bliver det til en instruks. Fordi ministeren var jo godt klar over, hvis det havde været en instruks, så var den ulovlig, det har hun tilkendegivet her i dag. Så jeg vil gerne have svar på, hvornår den 10. februar denne her pressemeddelelse ændrer

sig til at være en instruks. Og i øvrigt, så er der senere spørgsmål, som ministeren selv har svaret på, hvor hun kalder det en instruks eller en vejledning. Det er også det udtryk, det bliver brugt i de pågældende breve til de pågældende asylansøgere.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen altså, jeg tror, jeg har svært ved at sige det på andre måder til dig Josephine Fock, end som jeg har sagt. Altså, der forelå jo ikke en vurdering af, om pressemeddelelsen i sin ordlyd var ulovlig. Det gjorde der ikke, fordi det var en pressemeddelelse. Og som jeg også sagde i min tale, så var vurderingen i ministeriet, at der i et antal tilfælde jo under særlige omstændigheder, så skulle der gøres en undtagelse til en separat adskillelse af de her par. Og det fremgik også af de udkast, der var, til pressemeddelelsen, som jeg fik forelagt, og som jo indeholdt et forbehold. Og det fremgik også af de drøftelser, som vi havde om den generelle indkvarteringsordning, som jo fandt sted imellem mig og ministeriets jurister. Og så det forhold, at der jo i visse situationer, det har jeg også allerede sagt, skulle foregå denne her undtagelse, altså at der skulle gøres en undtagelse. Det var jeg ærlig talt rigtig meget imod. Men det ændrer jo ikke på, at sådan var det, og sådan er det. Og at det jo også blev kommunikeret ud. Så det her bliver sendt ud, som en pressemeddelelse, og der tilgår ikke Udlændingestyrelsen eller andre en instruks. Men i og med, at det her er, kan man sige, det eneste skriftlige, der ligger, så er det, det bliver omsat til en instruks. Så er det jo også bare, altså helt afgørende, synes jeg, og det er dét, jeg synes på en eller anden måde, I sådan lidt overser, det er, at der jo samtidig med det bliver kommunikeret, at vi jo netop skal efterleve, selvfølgelig, internationale forpligtelser, konventioner. Og selvfølgelig også dansk lovgivning. Det har der jo ikke ... altså været optræk, at der ikke skulle, og det er jo også dét, ombudsmanden konkluderer i sin redegørelse. Og hvis både I og jeg lægger ombudsmandens redegørelse til grund og tager den til sig, som jeg jo går ud fra, at vi gør, men så kan man jo sådan set se ... eller så må det jo stå ret klart, at så er konklusionen i den jo, netop som han skriver, at det ikke på noget tidspunkt har været intentionen at pålægge Udlændingestyrelsen at administrere ulovligt. Det synes jeg er sådan ret ... altså på en eller anden måde ret ligetil. Men det er vi nok ikke helt enige om fornemmer jeg.

...

Josephine Fock: Ja, fordi ministeren svarer simpelthen ikke på mit spørgsmål. Hvad tid er det, at denne her pressemeddelelse ændrer sig til at blive en instruks. Er ministeren vidende om det?

Og så synes jeg jo, at det er så fantastisk, at vi lægger ombudsmandens redegørelse til grund, for i den ombudsmandsredegørelse, der står der jo lige præcis, at der blive udsendt to – to stk. e-mails, den ene e-mail er en ren pressemeddelelse. Den anden e-mail, det er pressemeddelelsen inkl. et bilag om de pågældende unge asylægtepar. Så, hvad tid bliver pressemeddelelsen til en instruks?

...

Holger K. Nielsen: Ja tak. Det spørgsmål forventer vi jo svar på. Altså, når vi lægger meget vægt på det her, så er det, fordi det er jo en lidt fantastisk sag det her. Jeg kan forstå på ministeren, at hun egentlig godt er klar over, at det er ulovligt, det hun skriver i pressemeddelelsen, eller at det ikke følger lovgivningen i hvert fald, men af politiske grunde, så vil hun ikke skrive dét, som er lovligt. Det er jo dét, hun siger. Jeg vil lige gøre opmærksom på, at det var faktisk sådan, at Ninn-Hansen han også argumenterede, da han havde Tamil-sagen. Det var, at han vidste godt, at det var ulovligt, dét han gjorde, men af politiske grunde, så nedprioriterede han de der sager. Det er jo derfor, det her er sådan rimelig alvorligt, det er, at han som minister af politiske grunde pludselig går ind og siger – jamen, det med lovgivningen, det er jeg sådan set ligeglad med. Jeg sender et signal. Jeg synes i sig selv, det er et problem, at en minister i en pressemeddelelse gør det. Det må jeg sige, det synes. Men okay, der har vi så nogle forskellige værdier. Det er så, hvad det er. Men når det så efterfølgende bliver til en forvaltningsakt, det er dét, der er problemet. Man kommer fra en pressemeddelelse med nogle politiske signaler, bum-bum-bum-bum, som bliver en direkte forvaltningsakt. Og det er jo dét, ombudsmanden siger. Det er jo hele grundlaget i ombudsmandens beretning, det er, at pressemeddelelsen og instruksen er det samme. Det er jo dét, som han skriver hele vejen igennem. Og der har været rig mulighed for, at ministeriet kunne rette den misforståelse fra ombudsmandens side. Hvis man ville have rettet det. Men det har man jo ikke gjort. Fordi man har udmærket vidst, at instruksen var pressemeddelelsen. Og det er jo derfor, at det er vigtigt at få afklaret, hvad sker der derefter. Er departementschefen inde over

hele spørgsmålet omkring – dels pressemeddelelsen – dels omkring forvandling af pressemeddelelsen til en instruks. Er der i den proces også en diskussion. Og hvordan stiller embedsværket sig i forhold til, hvordan det skal håndteres.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja, jamen altså, jeg vil bare, altså svare jer samlet, fordi det er jo det samme, I spørger til. Og jeg må bare sige, jeg har ærlig talt lidt svært ved at forstå, hvorfor det er, man ikke tror på ombudsmanden og hans, må man sige, meget grundige gennemgang af den her sag. Og Holger K., der er simpelthen bare den forskel fra Ninn-Hansen og Tamil-sagen og så til mig og barnebrude-sagen, hvis man skulle kalde det dét, at der var en ulovlig administration under Tamil-sagen, her er der en lovlig administration, og det er jo netop dét, ombudsmanden siger, fordi ombudsmanden, han siger, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis. Og derfor, så kan man ... altså, du kan jo simpelthen ikke slutte sådan. Det, synes jeg, er ... altså det er jo på en eller anden måde ikke politisk ordentligt. I hvert fald ikke, hvis du lægger ombudsmandens redegørelse til grund. Så må du sige, og det må du så gå ud og sige, at jeg lægger ikke ombudsmandens redegørelse til grund. Jeg har min egen version som Holger K. Nielsen. Men hvis man lægger ombudsmandens redegørelse til grund, og det gør jeg. Og så vil jeg sige, at ... altså ombudsmanden har haft alt materiale i den her sag. Han er grundig, som han er. Han har udfærdiget denne her redegørelse. Og han når jo så frem til, at pressemeddelelsen i sin kategoriske og undtagelsesfri form var ulovlig. Det har jeg taget til efterretning. Men han konkluderer også, som jeg tidligere har sagt mange gange, at han jo netop lægger til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis. Og derfor, så har Udlændingestyrelsen også hele vejen igennem administreret indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, og det betyder også, at Udlændingestyrelsen jo i et antal sager på intet tidspunkt har adskilt parrene. Der er så par, der også er blevet adskilt, men altså når man ser samlet set på det her, så er jeg af den overbevisning, at jo altså udover, at jeg selvfølgelig lægger ombudsmandens konklusion til grund, så er jeg af den overbevisning, at vi burde have udfærdiget noget nyt skriftligt

materiale i form af en instruks, hvor de her undtagelser var med. Men når pressemeddelelsen bliver gjort til en instruks, og det er jo sådan set meget henvendt til Josephine Fock, så er det jo netop i mangel af andet skriftligt materiale, men der bliver alligevel administreret lovligt, fordi det er blevet kommunikeret til Udlændingestyrelsen, at vi selvfølgelig ikke ... eller at de selvfølgelig ikke bliver pålagt en ulovlig administration i forhold til hverken internationale forpligtelser eller i forhold til dansk lov.

...

Hans Christian Schmidt: ... Så jeg vil spørge ministeren: Minister, har du på noget tidspunkt i denne eller andre sager sagt her til dine embedsmænd, at de ikke skal overholde dansk lovgivning eller internationale konventioner? Tak!

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen, man kan da godt sidde og grine af, at Hans Christian Schmidt stiller et spørgsmål som det. Jeg synes sådan set ikke, der er noget at grine af. Jeg synes sådan set, det er ret relevant, at der også er nogen, der tegner billedet op her. Fordi nej, jeg har på intet tidspunkt bedt embedsmændene om, at hverken bryde internationale konventioner eller dansk lovgivning. Men det er fuldstændig korrekt, at jeg har diskuteret intenst om, hvor grænserne går i forhold til de internationale konventioner, og det, mener jeg, både ikke bare er min ret, men jeg mener sådan set også, det er min pligt at gøre det. Vi har jo masser af diskussioner omkring internationale konventioner. Vi havde det også, da vi diskuterede familiesammenføringsregler, hvor langt kunne man gå i forhold til udskydelse af retten til at få familiesammenføring. Og ved den lejlighed sagde jeg, at der gik vi bestemt til kanten. Det har der så kørt en retssag om nu, og det er jo så netop faldet ud, som vi jo var overbeviste om, at det ville, at det jo netop var inden for konventionerne. Og det mener jeg da, at jeg faktisk har en pligt til, i og med at jeg nu har det politiske ståsted, jeg har. Så er der jo andre, der har et andet politisk ståsted – dem om det.

...

Sofie Carsten Nielsen: Tak for det. 21. maj i år, der udtaler ministeren: Vurderingen var, at instruksen var lovlig, da den blev udstedt – og se-

nere i samme interview, det er jo ikke bare min vurdering selvfølgelig, for det er der juridiske eksperter, der vurderer, at så er instruks en lovlig. Det var den 21. maj. Den 23. maj udtaler ministeren til DR Nyheder: Vi kommer frem til den her instruks, der bliver sendt en pressemeddelelse ud, og det er rigtigt, at jeg retter i den pressemeddelelse undervejs, men det er under forudsætning af, og med den opfattelse, at det her er lovligt, og det er også dét embedsværket mener. Jeg skal bare have ministeren til at bekræfte, at den instruks, som ministeren her omtaler, er den samme, som den pressemeddelelse, ministeren startede med at omtale.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Jeg glæder mig utrolig meget til at få svar på det spørgsmål. Fordi dét, der sker på det her samråd er, at ministeren pludselig har ændret forklaring fra den 21. maj i år til i dag. Den 21. maj siger ministeren til Politiken, og er citeret for at sige, at det var ministeriets vurdering, at den instruks ikke var ulovlig. Og nu sidder ministeren og siger, det var slet ikke en instruks, og den blev ikke vurderet. Det er to helt forskellige forklaringer.

Spørgsmål nr. to. Ministeren har stadigvæk ikke bekræftet, og det er ellers ikke svært, det kan gøres med et ja eller nej. Jeg vil gerne have ministeren til at bekræfte, at ministeriets egne embedsfolk både i ministeriet og i styrelsen opfatter pressemeddelelsen som en instruks samme dag, den sendes ud.

Så har jeg et tredje sidste spørgsmål i denne runde. Ministeren sidder nu og siger, at alle vidste faktisk godt, og især ministeren, at det ville være ulovligt at tvangsadskille alle, uden en individuel vurdering. Der skulle være en individuel vurdering, men hvad var så det nye minister? I ombudsmandens redegørelse på side 3, der er det beskrevet, hvad praksis var forud for 10. februar 2016. Forud for denne her pressemeddelelse. Og forud for 10. februar 2016 står der, at hvis de er under 15, den ene – ja, så skal de selvfølgelig adskilles alle sammen. Så står der: I siger, hvor den mindreårige var over 15 år, blev der foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Det vil sige, praksis før 10. februar 2016 var – er du under 15, så tvangsadskilles man uanset hvad. Er du over 15, så foreligger der en individuel vurdering. Det ministeren sagde var nyt var jo, at nu skulle alle tvangsadskilles. Ministeren siger nu, men

ministeren vidste fra starten godt, at alle ikke skulle tvangsadskilles. Hvad er op og ned i det her? Var der overhovedet noget nyt i instruks?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja. Jamen altså, der er jo ikke andet at sige, end at det bliver udformet som en pressemeddelelse og i mangel af andet skriftligt materiale, så er det så, det bliver gjort til en instruks, og derfor siger jeg jo så også i det interview, bruger jeg jo så også ordet instruks. Men det ændrer bare ikke på, at både jeg og jo så også ombudsmanden jo her efterfølgende bakker det op, kan man sige, i sin redegørelse, at intentionen med det her er jo ikke, at man skal pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis. Så altså der er ikke så meget, man kan sige, der er ikke så meget fikumdik i det der med pressemeddelelse og instruks, fordi det er en pressemeddelelse, og så i mangel af, kan man sige, andet skriftligt materiale, så er det så, at det bliver til en instruks. Og det var sådan set svar på både Sofie Carsten Nielsen og Johanne Schmidts spørgsmål.

Og så siger Johanne Schmidt, hvad er forskellen i, altså er der egentlig sket noget, andet end at du bare har sendt en pressemeddelelse ud. Ja, der er sandelig sket noget, fordi vi har nemlig vendt det hele rundt kan man sige, at udgangspunktet netop er, at vi adskiller parrene. Og det betyder også, at der er en strengere praksis, end der var før. Så ja, det kan jeg bestemt sige. Og hvis du spørger mig, så skulle det jo være gjort meget, meget før, at man har det udgangspunkt, at man netop adskiller parrene.

...

Mattias Tesfaye: Tak, og jeg vil også godt starte med at takke ministeren for at dukke op og svare på de spørgsmål, der bliver stillet, sådan nogenlunde. Ministeren siger i dag, at pressemeddelelsen blev sendt ud som pressemeddelelse, og at den ikke blev sendt som instruks til Udlændingestyrelsen. Det skete i et svar her for et stykke tid siden. Den 13. februar, der svarer ministeren så fr. Lisbeth Beck Poulsen på et spørgsmål, nr. 501, hvor der står i ministerens besvarelse: Ministeriet kan i forlængelse heraf oplyse, at koncerndirektionsmødet blev afholdt den 10. februar 2016 om formiddagen, og at udlændinge- og integrationsministerens indkvarteringsinstruks blev oversendt til Ud-

lændingestyrelsen om eftermiddagen. Om det så er fr. Inger Støjberg, den 13. februar eller fr. Inger Støjberg den 1. juni 2017, der taler sandt, det kan jeg jo ikke vide. Men hvis vi nu lægger til grund, at det er fr. Inger Støjberg den 1. juni, der taler sandt, så synes jeg jo, at det er interessant, at der i Folketingets Ombudsmands rapport på side 19 er refereret en e-mail fra Udlændingestyrelsen til operatørerne, som det hedder, altså asylcentrene, hvor der står ... altså det er den selvsamme dag det her, den 10. februar: "Kære operatør. Til jeres orientering fremsendes hermed pressemeddelelse fra Udlændinge, Integrations- og Boligministeriet, hvoraf det bl.a. fremgår, at ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har ét eller flere børn. Inger Støjberg har også bedt Udlændingestyrelsen om at adskille parrene i de aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever" – altså dem som hidtil, hvor kvinden fx har været mellem 15 og 18 år, og hvor manden har været over 18 år efter en individuel og konkret vurdering var blevet indkvarteret sammen. Altså jeg gentager lige: "Inger Støjberg har også bedt Udlændingestyrelsen om at adskille parrene i de aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever". Herefter fortsætter brevet fra Udlændingestyrelsen til asylcentrene: "Beslutningen fra ministeren betyder, at ingen mindreårige fremover må indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever". Lidt senere står der: "Vi vil derfor snarest muligt varsle flytning i samtlige disse sager". Udlændingestyrelsen besluttede i forlængelse heraf, altså i forlængelse af dette brev fra Udlændingestyrelsen til asylcentrene at skille 23 par ad. Og adskillelsen blev gennemført i løbet af februar og marts 2016. Det her det fortæller altså, at Udlændingestyrelsen har oplyst asylcentrene om, at Inger Støjberg beder om, at alle par, alle par adskilles uden undtagelse. Så derfor er mit spørgsmål, hvornår blev ministeren vidende om, at det her brev fra Udlændingestyrelsen blev sendt til asylcentrene – altså, at pressemeddelelsen af alle andre end ministeren selv blev opfattet som en instruks. Og så er det selvfølgelig interessant at vide: Er ministeren ikke enig i, at når hun oplever, at alle andre end hende selv opfatter det som en instruks, så skal man selvfølgelig gribe ind og sørge for, at der bliver administreret efter loven.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Tesfaye, jeg vil bare sige, når man citerer ting, så er det bedst at få det hele med. Altså, hvis man ligesom prøver på at rulle en sag op, så skal man nok have alle nuancer med. Fordi ellers, så kan det jo godt komme til at se lidt mærkeligt ud. Og dét, der rent faktisk også bliver kommunikeret, det er, at det er Styrelsen, der træffer afgørelserne. Og du kan sådan set se det ved, at der er 23 par, du siger, der er 23 par, der bliver adskilt – ja, men der er 6 par, der ikke bliver adskilt, og det er, fordi man administrerer efter reglerne. Jeg vil bare sige, det er fint nok, at man ligesom prøver på at bygge en eller anden sag op, men jeg synes også, det er fair nok, man så tager alle rigtige elementer med. Og dét, der bare er sagen, det er, det er Styrelsen, der skal træffe afgørelsen, det er ikke operatørerne, det er Styrelsen, der træffer den endelig afgørelse i denne her sag. Og du kan jo se, at der netop bliver administreret efter gældende lov – nemlig, at vi jo ikke bryder internationale konventioner eller dansk ret ved, at der jo så netop er 6 par, der ikke bliver adskilt – så, bare sådan sagt lige så stille. Det er bedst at få det hele med.

...

Mattias Tesfaye: Jeg vil stille mit spørgsmål lidt kortere. Så er det måske lidt sværere at svare udenom. Den 10. februar om eftermiddagen sender ministeriet en indkvarteringsinstruks til Udlændingestyrelsen, det står i svaret på 501, om eftermiddagen. Samme dag sender Udlændingestyrelsen til alle asylcentre et brev, hvor der står: "Inger Støjberg har også bedt Udlændingestyrelsen om at adskille parrene i de aktuelle sager om mindreårige, og det fremgår tydeligt herfra, at det er en beslutning fra ministeren". Så jeg er selvfølgelig interesseret i at finde ud af, hvornår finder ministeren ud af, at det hun selv opfatter som en pressemeddelelse, af myndighederne opfattes som en instruks? Var det også den 10. februar eller var det først flere uger efter, hvornår kommer det til ministerens bekendtskab, at det hun selv opfatter som en pressemeddelelse, det bliver af myndighederne opfattet som en instruks?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen altså, jeg vil bare sige i det øjeblik, jeg sender det ud, opfatter jeg det som en pressemeddelelse. Hvornår, at det sådan ligesom på en eller anden måde bliver opfattet som en instruks, det kan jeg ikke sige. Men jeg kan jo

sige, det er på grund af et manglende yderligere skriftligt materiale. I og med, der ikke ligger mere skriftligt materiale, så bliver det her til instruksen, men det ændrer bare ikke på, at administrationen jo netop, som ombudsmanden også siger, er lovlig, og det kan du jo se i de tal, som du selv refererer, i hvert fald ... halvdelen af tallene – nemlig det, at der er 23 par, der bliver adskilt, men at der er 6 par, og det var så dét, du glemte at sige, der ikke blev adskilt. Og det er jo netop, fordi man administrerer lovligt, og det er jo også dét, at ombudsmanden konkluderer, det er, at det jo på intet tidspunkt har været intentionen at pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis. Og det er, fordi regeringen vil efterleve de internationale konventioner, som vi selv har skrevet under på og selvsagt også dansk lov.

...

Jan E. Jørgensen: ...

Altså, jeg sidder og spekulerer på, er der noget, der er en ulovlig pressemeddelelse. Altså kan en pressemeddelelse være ulovlig. Det er i hvert fald ikke ulovligt at tage et forhold ud. Altså, når jeg nu skal kommunikere, hvad er det, vi gør. Vi vender bøtten på hovedet. Hovedreglen er fremover, at der sker adskillelse. Hvor tidligere var hovedreglen, at der ikke skete adskillelse. Hvis man så havde skrevet det stik modsatte, altså havde skrevet: Der er ikke nogen mulighed for undtagelse, der skal ske adskillelse i samtlige sager, uanset hvad. Så kunne jeg se, at der var et eller andet at komme efter. Og derfor, så vil jeg så spørge, altså forsøgte du at få en praksis tvunget igennem, som medførte, at der uden undtagelse, uden individuel konkret vurdering skulle ske adskillelse af samtlige sager. Fordi det er jo dét, vi ligesom hører Holger K. Nielsen implicit antyde, at det var dét, du forsøgte, men så på grund af nogle embedsmænd, som ikke ville følge dine ordrer, så skete der alligevel ikke den her totale adskillelse. Så derfor vil jeg spørge, altså var det ... forsøgte du at sørge for, at der skete en fuldstændig undtagelsesfri adskillelse af samtlige par, hvor den ene ... par var under myndighedsalderen?

...

Josephine Fock: Tak. Jeg synes, at ... jeg er sådan set enig i, at vi kredser ved det her samråd. Det gør vi jo, fordi vi ikke får så mange svar. Dét, som ombudsmanden siger, det er jo klart, at instruksen er ulovlig. Og det som ministeren har tilkendegivet, det er, at hun blev gjort opmærk-

som på det, inden hun lavede sin pressemeddelelse. Pressemeddelelsen bliver til en instruks. Det anerkender Inger Støjberg her for nogle svar siden – at ja, den bliver til en instruks samme dag. Så jeg repeterer lige: Ombudsmanden tilkendegiver i sin rapport, at den klart er ulovlig den instruks. Den er efter sin ordlyd, nu citerer jeg ”kategorisk og undtagelsesfri og pålagde Udlændingestyrelsen, uden nogen form for individuel vurdering af hver enkelt sag, at træffe beslutning om adskilt indkvartering af par, hvor den ene eller begge parter var mindreårige. Instruksen gav således ikke ... undskyld, instruksen gav således efter sit indhold ikke mulighed for en vurdering af, om forvaltningsretlige principper eller Danmarks internationale forpligtelser i den enkelte sag var til hinder for adskilt indkvartering”. Den var altså ulovlig den pressemeddelelse, som blev til en instruks – klart ulovlig. Ministeren har tilkendegivet, at hun vidste godt, det var ulovligt. Hun mener, hun sidder og retter i en pressemeddelelse, men denne her pressemeddelelse ender med at blive en instruks, så hvorfor reagerer ministeren ikke i det sekund, hun finder ud af, at det er en ulovlig instruks, der er røget ud, for hun ved jo godt, at den er ulovlig. Det har hun jo tilkendegivet. Hvis det havde været en instruks, så var den ulovlig. Den 3. marts ryger der et brev af sted til én af de mindreårige, og der står: Som følger af Udlændinge-, Integrations- og Boligministerens meddelelse af 10. februar kan mindreårige asylansøgere ikke længere indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever. Dette gælder også selvom parret har fællesbørn. Den 8. juli 2016 ryger der et nyt brev ud fra Boligministeriet om at ændre praksis for indkvartering af mindreårige. Der står: Praksisændringen indebærer, at mindreårige som udgangspunkt ikke må være indkvarteret på samme asylcenter som deres voksne ægtefælle eller samlever.

Så jeg vil altså gerne høre, hvorfor er det, ministeren ikke griber ind i det sekund, ministeren bliver klar over, at denne her pressemeddelelse bliver til en instruks, det forstår jeg simpelthen ikke. Fordi hele systemet opfatter denne her pressemeddelelse som en instruks. Og det svarer ministeren også efterfølgende i indtil flere spørgsmål, som er stillet af Folketinget.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ... Først til Jan E. Jørgensen. ... Jeg har ikke på noget tidspunkt pålagt nogen at administrere imod dansk lovgivning eller internationale konventioner. Vi har haft grundige diskussioner, og også, tror jeg, man må sige, meget grundige diskussioner om, hvor langt kunne man gå i forhold til de internationale konventioner. Men der er jo en verden til forskel fra at diskutere, hvor langt kan man gå, hvor langt må man gå og så til at sige, at man vil køre over for rødt, når det handler om at bryde internationale konventioner. ... Så er der Josephine Fock. Du siger, at vi får ikke noget svar. Altså jeg tror nærmere sagen stiller sig sådan, at du får muligvis ikke det svar, du ønsker at få. Men du får det svar, der er – nemlig, at der bliver udarbejdet en pressemeddelelse. Den pressemeddelelse, den går jeg ind og retter i. Det er der ikke noget som helst usædvanligt i, at jeg gør. Jeg ønsker at sende et meget, meget klart politisk signal om, hvordan jeg og regeringen ser på hele spørgsmålet omkring barnebrude. Pressemeddelelsen bliver sendt ud. I mangel af andet skriftligt materiale, så bliver det her så til en instruks – bliver det jo så opfattet som. Men det ændrer ikke på, at man hele tiden, og det er jo dét, ombudsmanden også konkluderer i sin redegørelse, administrerer efter gældende lov. Man bryder ikke internationale konventioner. Man bryder ikke dansk lovgivning. Og det betyder så også, at der jo er altså så 23 par, der bliver adskilt, men der er 6 par, der ikke bliver adskilt. Og deri kan du jo sådan set se, altså også på tallene, at der bliver jo administreret efter den lovgivning, der nu ligger på området, der bliver ikke brudt internationale konventioner. Og når tingene er i flow, om man så må sige, at tingene jo forholder sig, som de nu gør, at der ikke sker en ulovlig administration, skulle man så gribe ind i noget, der ikke er ulovligt. Altså, det har jeg meget, meget svært ved at se. Så ja, du repeterer ombudsmandens redegørelse, og det er jo en repetition, som jeg kan sige ja til, altså der hvor du 1:1 repeterer, hvad ombudsmanden har skrevet, og jeg har jo taget den kritik til efterretning, der ligger der, og det synes jeg også, det har jeg også sagt her i dag. Så kan jeg godt her i dag måske sidde lidt med en ... ja, tanke i hvert fald, at det ville have været godt, hvis vi havde fulgt op med en skrift instruks efterfølgende. Og det gjorde vi så ikke. Men det ændrer bare ikke på, at pressemeddelelsen ligger der. Der blev jo administreret efter loven. Der er ikke noget, der ikke er blevet gjort, som det skulle, og derfor så er der jo så heller ikke blevet grebet ind.

...

Sofie Carsten Nielsen: Tak for det. Ministeren siger nu, der sker ikke en ulovlig administration, og der er ikke noget, der ikke er blevet gjort, som det skulle. Og det er med henvisning til ombudsmandens redegørelse. Er det ikke korrekt, når ombudsmanden skriver: Det anførte ændrer, på side 12 i sin redegørelse, ministeren henviser selv til sætningen oven for hele tiden, om at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis, men ikke så ofte til dét, der kommer lige efter, hvor ombudsmanden skriver: Det anførte ændrer imidlertid ikke ved, at instruksen i konsekvens af den nævnte kategoriske og undtagelsesfri affatning rent faktisk foreskrev en ulovlig praksis. Og længere nede på samme side 12: Jeg finder herefter, at instruksens af 10. februar 2016 efter sit indhold var ulovlig, og at den samtidig medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelse i de konkrete sager om adskilt indkvartering. Jeg tilføjer, at instruksens yderligere har været egnet til at give både asylansøgere og offentligheden et fejlagtigt indtryk. Ministeriets fremgangsmåde i sagen forekommer mig samlet set meget vanskelig at forstå, og det har efter min opfattelse udover at indebære udstedelse af en instruks med ulovligt indhold, været meget risikabelt i forhold til ministeriets grundlæggende pligt til sikring af lovlig administration på området. Jeg beklager, men vi bliver nødt til alt holde fast i fakta, det siger ministeren også, og derfor må jeg jo så læse længere passager op, fordi jeg vil gerne have, om ministeren kan redegøre for, og er det ikke korrekt, at det ombudsmanden her siger ... skriver, det var, at der faktisk blev gennemført en ulovlig praksis, og dermed også en ulovlig administration, men at det ikke var ministeriets samlede intention.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Tak. Jamen, altså jeg tager jo fuldstændig ombudsmandens redegørelse til efterretning. Det har jeg gjort hele vejen igennem, uden at nøle på nogen som helst måder. Og derfor, så er det jo også, som jeg allerede har sagt, sådan, at der burde i forlængelse af pressemeddelelsen, så burde der have været udsendt en egentlig skriftlig instruks med de forbehold, som der var, og som der også blev administreret efter. Og det er jo også dét, han konkluderer ombudsmanden, at det jo netop ikke har været intentionen at pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis. Og jeg vil bare igen lige henlede opmærksomheden på, at ombudsmanden har jo haft samtlige

dokumenter, og de dokumenter han ikke lige måske fik i første omgang, men han så efterfølgende har bedt om, dem har han selvfølgelig fået tilsendt. Vi holder ingenting tilbage naturligvis for ombudsmanden. Så derfor, så var det også sådan jo, at der i særlige tilfælde skulle gøres en undtagelse, og at det blev kommunikeret mundtligt til Udlændingestyrelsen i forbindelse med udsendelse af min pressemeddelelse, som så senere, på grund af manglende, kan man sige, yderligere skriftligt materiale, går hen og bliver en instruks. Og det er jo så dét, jeg siger, det synes jeg jo så er ... altså, det havde jeg egentlig gerne set, at jeg havde gjort anderledes. Men efter sin gennemgang, så lægger ombudsmanden til grund, at det jo netop ikke var ministeriets samlende intention at pålægge styrelsen at iværksætte en ulovlig praksis. Og jeg vil i øvrigt også bare lige sige, at det er jo sådan, at den 18. marts 2016, altså der bliver der jo sendt en e-mail til Udlændingestyrelsen, som jo netop fastslår, at indkvarteringen i alle tilfælde skal ske i respekt for Danmarks internationale forpligtelser. Men det er jo så også dét, der hele tiden har været forudsætning, kan man sige, for det blev kommunikeret på dagen, hvor pressemeddelelsen blev sendt ud.

...

Holger K. Nielsen: ... Og der synes jeg, at der fik vi ikke et klart svar på Sofie Carsten Nielsens, synes jeg, udmærkede spørgsmål før på, hvad skete der omkring den her instruks. Fordi sagen er jo den, at instruks – der bliver en instruks ud af denne her pressemeddelelse. Vi ved ikke endnu, hvordan det fandt sted, men det fandt sted på en eller anden mærkelig måde. Der bliver forvaltet efter det, som det også er påpeget i ombudsmandens beretning. Det blev kommunikeret ud. Og så siger ministeren, det var ... at ministeriet sørgede for, at man overholdt de internationale konventioner. Og det er også dét, ombudsmanden siger. Men ombudsmanden siger jo også, at ministerens instruks var ulovlig. Ombudsmanden lagde vægt på ... at ministeriets administration og styrelsens administration var okay. Men at ministerens instruks var ulovlig. Og det er jo derfor, vi er interesserede i at vide. Jamen, der må være kommet en besked til ministeren om, at denne pressemeddelelse, som bare var politisk symbolik, kunne jeg forstå, i starten, at den var blevet til en forvaltningsafgørelse. Der må være kommet en besked til ministeren om dét, hvordan reagerede ministeren så? Sagde hun ikke, det går da ikke det her. Vi kan da ikke have, at dét, jeg sad og stregede

ud i pressemeddelelsen, det bare bliver til en instruks til systemet. Kom det op til ministeren, sagde hun det. Gjorde hun noget, for at der faktisk kom den der skriftlige instruks i stedet for. Fordi dét, som jo så også er kernen i ombudsmandens beretning, det er, der var en stor risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser sidenhen. At der så ikke blev det, det kan vi da være glade for, det er jeg da med på. Men der var en stor risiko for det, og det er jo dét, vi interesserer os for – det er, at ministeren af politiske grunde ligesom træder ved siden af, hvad der er det korrekte i lovgivningen, fordi hun har en politisk målsætning om det, og at de skaber en stor risiko. Det er dét, som vi skal have afklaret. Hvorfor greb hun ikke ind, da hun finder ud af, at der er tale om en instruks, og ikke længere den her pressemeddelelse? Det synes jeg altså, vi skal have afklaret, ellers bliver vi jo ikke færdige med det her.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen, først til Holger K. ... Jeg har på intet tidspunkt bedt om, at der skulle administreres ulovligt. Jeg har på intet tidspunkt sagt, at vi skulle bryde internationale konventioner. På intet tidspunkt. Men jeg har sagt, at jeg gerne vil gå til kanten af de internationale konventioner. Og det er jo derfor, vi har haft de her meget store diskussioner i ministeriet om selve indkvarteringspraksis, men jo ikke om pressemeddelelsen. Og det får mig jo sådan set bare til at gentage, at nu du siger, at ombudsmanden siger, at der kunne være en stor risiko for en ulovlig administration, og det er jo korrekt, det siger ombudsmanden. Men ombudsmanden siger altså også, at – og det synes jeg da, man skal lægge til grund – at den samlede intention netop ikke har været at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis. Det er jo ligesom konklusionen på det her. Så altså jeg har sagt, at en forudsætning for indkvarteringsordningen, det er jo, at vores internationale forpligtelser, de overholdes. Og jeg er også godt klar over – både dengang som nu – at det jo vil betyde, at der vil være særlige tilfælde, hvor der skulle gøres en undtagelse, men at det for mig jo var uhyre vigtig, og det er det stadigvæk, at vi har en stram praksis på det her område. ...

...

Carl Holst: ... Mit spørgsmål til ministeren er i forhold til pressemeddelelsen og ændringer af den. Vi tager den en gang til: Da du fjernede

1½ sætning, som du siger for at tydeliggøre, nu var det omvendt, var der da nogen, der sagde til dig: Dette er ulovligt.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen på Carl Holsts indlæg kan jeg meget tydeligt og klart sige, at da jeg fjernede de ganske få ord i pressemeddelelsen, der var der af gode grunde ingen, der sagde, at det var ulovligt at fjerne de ord. Der forelå ikke en advarsel, hverken mundtligt eller skriftligt om det.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: ... Jeg har spurgt to gange nu om det samme, og ingen af gangene har jeg fået svar. Og nu gør jeg ikke sådan noget med at stille alle mulige spørgsmål. Jeg stiller et spørgsmål til dig Inger Støjberg – for tredje gang. For 11 dage siden, den 21. maj 2017, der siger du til Politiken: Vurderingen var, at instruksen var lovlig, da den blev udstedt. Vurderingen var, at instruksen var lovlig, da den blev udstedt. Nu sidder du og siger: 1) Det var slet ikke en instruks. 2) Den blev slet ikke vurderet. Hvad er der sket på de 11 dage Inger Støjberg?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen, jeg kan jo ikke svare anderledes af den grund, at du bliver ved med at spørge om det. Altså faktum er, at der bliver lavet en pressemeddelelse. I mangel af mere skriftligt materiale, så bliver det en instruks. Og da denne her pressemeddelelse bliver sendt ud, der forelægger der ikke nogen advarsler, og det gør der heller ikke, idet jeg piller de her ganske få ord ud af pressemeddelelsen, men så bliver det til en instruks på grund af manglende øvrigt materiale – skriftligt materiale. Og det betyder jo så, at ... eller det betyder så ikke, at der bliver administreret ulovligt, fordi som ombudsmanden også siger, så er det sådan, at der jo netop jo sker adskillelse af nogen og ikke adskillelse blandt andre, og det han jo også konkluderer, det er, at det jo ikke har været intentionen at pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Det var simpelthen sort Inger Støjberg. Der er gået 11 dage, for 11 dage siden siger du til et citat til Politiken, at den

instruks, du sendte ud den 10. februar, og du bruger selv ordet instruks, den var blevet vurderet efter lange diskussioner i dit ministerie, den var blevet vurderet, og vurdering var, at den var lovlig. Nu sidder du og siger, du har hele tiden godt vidst, det ville være ulovligt, det var du blevet advaret om. Du har hele tiden godt vidst, det ville være ulovligt ikke at lave en individuel vurdering, og det var slet ikke en instruks. Talte du forkert for 11 dage siden den 11. maj til Politiken, eller taler du forkert i dag?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen, det var en pressemeddelelse, da den blev sendt ud. Og så på grund af manglende skriftligt materiale, så blev det så opfattet som en instruks, men det ændrer jo ikke på dét, som ombudsmanden også skriver i sin redegørelse, at det jo ikke har været intentionen at pålægge en ulovlig administration.

...

Mattias Tesfaye: ... Jeg har først lige en lille kommentar til det, som jeg kan høre ministeren gentagne gange bruger som argument for frikendelsen – nemlig, at det ifølge ombudsmandens redegørelse ikke ... at der ikke var nogen intentioner om at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis. Og her tror jeg, det er lige vigtigt for os alle sammen at holde tungen lige i munden. Ombudsmanden er meget præcis med at sondre mellem ministerens instruks og ministeriets samlede intention. Og det er ministeriet, der er frikendt i denne her, det er ikke ministerens instruks. Men det ... årsagen til, at jeg bad om ordet var, fordi jeg tror, der er behov for at vi lige får skåret lidt ind til benet her. Vi ved, at Inger Støjberg vidste, at det var ulovligt, hvis ikke man foretog en konkret og individuel vurdering. Det vidste ministeren i tiden op til den 10. Vi ved også, at ministeren har udsendt, hvad hun selv har betragtet eller betegnet i dag som en pressemeddelelse, hvor den her konkrete og individuelle vurdering blev fjernet fra det første udkast til dét, der blev sendt ud. Og vi ved også, at både embedsmænd i ministeriet og Udlændingestyrelsen den 10. februar betragtede denne her pressemeddelelse som en instruks. De tre ting ved vi. Så har jeg stillet et spørgsmål på 16 ord, jeg har virkelig forsøgt at gøre det så kort som muligt i håb om, at der så kan komme et svar på det. Hvornår opdagede ministeren, at pressemeddelelsen blev opfattet som instruks

af embedsmænd i både ministeriet og Udlændingestyrelsen? Så mit HV-spørgsmål er, hvornår?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ... Så siger Mattias Tesfaye. Du siger Mattias Tesfaye, at vi ved, at det står helt klart, at embedsmændene opfattede det her som en instruks. Hvor søren har du det fra?

Mattias Tesfaye: ... skal jeg svare?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ... på et tidspunkt må du jo gerne dokumentere det, men jeg kunne godt ...

...

Mattias Tesfaye: Jeg læste fx op før fra et brev fra Udlændingestyrelsen til dét, der bliver kaldt indkvarteringsoperatørerne fra den 10. februar 2016, altså den samme dag.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Og af det brev, der fremgår det nemlig, at man varsler, at der vil komme til at ske de her adskillelser, men det fremgår jo så også senere der den 10., at det jo netop er på baggrund af individuelle vurdering, og at det er styrelsen, der skal foretage de her adskillelser. Altså, der er ingen, der den 10. er i tvivl om, at der udgår, kan man sige en retningslinje, der hedder, at alle internationale forpligtelser skal overholdes, og det fremgår jo, kan man sige, at de mundtlige tilkendegivelser, der kommer. Og så er det, at vi har pressemeddelelsen her. Den bliver så senere, kan man sige jo, opfattet som en instruks, og det gør den, fordi der mangler yderligere skriftlig kommunikation, og det er jo så dét, jeg siger, det ville jeg gerne have, at der havde forelagt noget yderligere kommunikation. Og det har jeg taget på mig, at der ikke var sådan en instruks, der sådan kom efterfølgende dér.

Og så spørger du til, om jeg vidste, at der skulle foregå en individuel vurdering. Ja, det vidste jeg, fordi det var jo med i kommunikationen

kan man sige, og det har jo også været fremme, at det blev fremhævet i ministeriet.

...

Mattias Tesfaye: Det er fjerde gang, jeg har haft ordet, og jeg har stillet det samme spørgsmål hver gang, og det vil jeg så stille igen. Nemlig, vi ved, at ministeriet kontaktede Udlændingestyrelsen den 10. februar, altså samme dag, som pressemeddelelsen blev udsendt ... beskrev pressemeddelelsen som en instruks. Vi ved også, at Udlændingestyrelsen kontaktede indkvarteringsoperatørerne den samme dag, den 10. februar og omtalte pressemeddelelsen som en instruks, så mit spørgsmål er for fjerde gang. Det er de samme 16 ord: Hvornår opdagede ministeren, at pressemeddelelsen blev opfattet som en instruks af embedsmænd i både ministeriet og Udlændingestyrelsen?

...

Josephine Fock: Jeg synes faktisk, at det er interessant, at vi har bevæget os en lille smule på det her samråd, trods alt, fordi da vi kom ind, så pludselig så havde Inger Støjberg ikke nogen holdning ... eller mening i forhold til de artikler og DR-interview, og hvad som helst, der har været i det offentlige rum – fra, at nu var det ikke en instruks, nu var det en pressemeddelelse. Og hun vidste udmærket godt, at hvis hun havde sendt en instruks ud med det pågældende indhold, at så ville den have været ulovlig. Så siger hun så – ja, ja, men det var bare en pressemeddelelse, og man administrerede jo efter reglerne – og, og ... så der var jo ikke nogen skade sket, og så henviser hun bl.a. til de der 23 par, som blev tvangsadskilt, hvoraf 6 af dem ikke gjorde. Så er det jo bare interessant, at hun så fik at vide at ombudsmanden, at instruks var ulovlig, så er der ikke nu nogen af de her 23 par, der er adskilt mod egen vilje, de er genforenet. Jeg synes også, det er interessant, at ombudsmanden i sin udmelding den 23. marts 2017 tilkendegiver, at instruks var i strid med både dansk ret og internationale konventioner, og at han derfor har bedt ... eller derfor, så retter Udlændingeministerens jo ind, som hun selv har sagt, og Udlændinge- og Integrationsministeriet har nu udarbejdet nye retningslinjer, der kræver, at par – ligesom før instruks – vurderes enkeltvis. Han skriver – en række par, der uberettiget bliver adskilt, det betyder jo altså, at praksis har været ulovlig, fordi en række par, der uberettiget blev adskilt er nu genforenet, og der er kommet

holdbare retningslinjer. Men forløbet fra februar 2016 bør tjene som en påmindelse om det helt grundlæggende princip, at myndigheder skal følge gældende ret – både ministre og embedsværk er forpligtet af love og konventioner, indtil de måtte blive lavet om siger ombudsmand Jørgen Steen Sørensen. Og det gør han altså i en pressemeddelelse den 23. marts 2017. Så der har været ageret ulovligt efter den instruks, og det har vi jo fået ... Mattias Tesfaye har læst op, og jeg kan igen for tredje gang nu læse op i det konkrete brev, der bliver sendt til en mindreårig asylansøger, at som følge af ministerens meddelelse af 10. februar, så kan man ikke længere indkvartere mindreårige sammen, og du skal derfor flytte. Så alt dét, ministeren siger, holder jo ikke. Og jeg vil gerne spørge, hvornår er dét, ministeren bliver klar over, at hendes pressemeddelelse fungerer som instruks, og hvorfor er det så, hun ikke øjeblikkeligt griber ind?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja, men der er altså, der er bare ikke så meget andet at sige, også lidt fordi vi kører lidt i ring. Det tror jeg, vi alle kan være enige om. Altså, det er sådan, at pressemeddelelsen bliver skrevet, den bliver forfattet, som den gør. Jeg piller selv de her få ord ud af den. I mangel af, kan man sige, yderligere, skriftligt materiale, så bliver det til en instruks, men det er også, som der bliver konkluderet af ombudsmanden, så er det altså også sådan, at det ikke har været ministeriets, og dermed jo heller ikke min samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis, og det betyder så altså også bare – og det kan man jo se på tallene også – at der jo er 23 par, der bliver adskilt, og der er 6 par, der ikke bliver adskilt, og det viser jo sådan set bare sort på hvidt, at der netop bliver administreret efter praksis. Og så det der med, hvorfor går jeg ikke ind og retter ... og siger, at nu er det ikke en pressemeddelelse, så er det en instruks – jamen, prøv at høre her, for det første vil jeg sige, at der er rigtig mange ting, som man altid kan se i bagklogskabens lys, og jeg tror, det var Naser Khader, der sagde, at der vist også lidt noget bagklogskabslys i noget af det her, og det er der på flere felter. Og jeg kan bare sige, i bagklogskabets lys, så ville jeg gerne – og det har jeg sagt mange gange efterhånden, så ville jeg gerne, at jeg havde udstedt en eller anden form for instruks, eller der var blevet det fra ministeriets side, hvor de her forbehold var indfattet i det, men det er jo også

bare sådan, at der jo bliver kommunikeret, at vi netop ikke skal bryde internationale konventioner eller dansk lovgivning, og dermed så står det jo, synes jeg, tindrende klart, og det er jo også det ombudsmanden siger, at det ikke har været den samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis. Så, jeg ved godt, at – for at sige det lige ud – jeg ved jo godt, at I vil jo gerne have mit hoved på et fad, men når man ser den her sag, så synes jeg sådan set bare, at man bare bliver nødt til at lægge ombudsmandens redegørelse til grund, og ombudsmanden er altså ret klar, synes jeg, i det han siger, og jeg har taget det hele til efterretning, og jeg ved også godt, at der er kritik, og den kritik har jeg også taget til efterretning, men det vigtige for mig, det er jo, udover, og det er jo klart, at det ikke har været pålagt nogen at administrere ulovligt, så er det vigtigt for mig altså, at vi har givet de her piger en mulighed for at slippe ud af nogle ægteskaber, som de ikke ønskede. Og det er der rent faktisk fire piger, der har taget til sig, og, jeg tror jeg har sagt det før, men altså under normale omstændigheder, så vil jeg da håbe – det vil jeg virkelig håbe, at man ville sige: Hold da op, vi har faktisk sendt et klart signal, og vi har faktisk givet nogle piger en mulighed for ikke at leve et liv, som de ikke selv har ønsket. Det vil jeg håbe, at man under normale omstændigheder, når støvet ligesom har lagt sig, så håber jeg sådan set også, at det er dét, vi kan vende tilbage til, men jeg kunne være i tvivl om, hvad Alternativet, de Radikale, SF og Enhedslisten mener om barnebrude.

...

Sofie Carsten Nielsen: Tak. Jeg har ikke i min tid, og den var ikke så lang, men ikke desto mindre, som minister nogensinde hørt om, at ministerielle pressemeddelelser kunne udsendes med ulovlige retningslinjer. Det har jeg aldrig nogensinde hørt om, og jeg vil bare bede ministeren bekræfte, at der i pressemeddelelsen var en ulovlig retningslinje, som blev til en instruks. Og dernæst bede ministeren forklare, eller be- eller afkræfte, at ministeren først 18. marts – eller faktisk i et svar af 15. marts – til Dan Jørgensen, samrådsspørgsmål Z, svarer: Jeg vil selvfølgelig sige, at der kan i helt særlige tilfælde være omstændigheder, som betyder, vi kan gøre en undtagelse. Der bliver så givet et eksempel med kongebrev, men først 18. marts 2016 udsender en e-mail til Udlændingestyrelsen om, at der ikke må administreres

ulovligt og ikke ske indkvartering i strid med loven. Er det korrekt, at det først sker der?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Altså, der bliver jo kommunikeret på dagen, at man jo netop ikke skal administrere imod internationale konventioner. Altså, det bliver jo kommunikeret på dagen, men det er mundtligt. Så hvis du spørger til, om der skriftligt bliver kommunikeret anderledes, så kan man sige, at det gør der jo heller ikke den 15. marts sådan i første omgang, for det er jo en mundtlig besvarelse på et samråd. Så bliver samrådspapiret så sendt over efterfølgende, og den 18. marts, da er det korrekt, at det bliver sendt ud som en e-mail, men der bliver mundtligt kommunikeret, og det fremgår jo altså også af ombudsmandens redegørelse, så altså, der er ikke så meget fikumdik i det, så hvis du spørger til, om jeg står inde for det, ombudsmanden har skrevet i sin redegørelse, så bliver det et ja, og så kan du sådan set bare slå op der. Jeg har jo taget ombudsmandens redegørelse til mig og taget det til efterretning. Og så vil jeg sige, at det, der står i den pressemeddelelse, det er jo den generelle indkvarteringsordning, der er beskrevet der, men det ændrer bare ikke på, at der jo mundtligt blev informeret, som der nu gjorde til Udlændingestyrelsen, det tror jeg, vi har været omkring nogle gange efterhånden.

...

Sofie Carsten Nielsen: Kort opfølgning, fordi vi bliver bare nødt for at få fakta klargjort, selv dét der også indimellem er svaret på, fordi der jo kommer nye svar her. Er det ikke korrekt, som ombudsmanden også skriver, at den pressemeddelelse/instruks foreskrev en ulovlig praksis?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen, der er ikke andet at sige, end at der blev ... i den pressemeddelelse, der bliver sendt ud, det er jo ... man kan jo sige, at det er et politisk værktøj, og i det politiske værktøj, der bliver sendt ud og den pressemeddelelse, der bliver sendt ud, der bliver det skåret meget klart ud, hvad den generelle indkvarteringsordning fra nu af er. Og det er – om jeg så må sige – at man vender tingene på hovedet, så man som udgangspunkt adskiller parrene. Det ændrer bare ikke på, at der jo også på dagen jo bliver

kommunikeret, at der er undtagelser, og at vi jo dermed ikke ønsker at bryde internationale konventioner eller anden lovgivning. Og det er jo også præcis også dét, ombudsmanden skriver i sin redegørelse, hvor han jo netop skriver, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

...

Sofie Carsten Nielsen: ... vi er nødt til at rulle tilbage, for der blev givet nye svar. Ministeren må kunne svare ja eller nej på, om ministeren kan bekræfte, at pressemeddelelsen, som ombudsmanden skriver på side 12 i sin redegørelse, og det er ikke med hvad intentionerne eller nogen som helst andre ting – kan ministeren bekræfte, at pressemeddelelsen, som ombudsmanden redegør for, foreskrev en ulovlig praksis.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen, det han jo siger, jeg har som sagt, jeg har taget hele ombudsmandens redegørelse til efterretning, og derfor kan jeg kun bekræfte det, ombudsmanden siger, og ombudsmanden siger, at det i sin kategoriske og undtagelsesfrie form, så var det ulovligt, og det har jeg taget til efterretning. Det har jeg sådan set sagt allerede klokken lige lidt over to, da vi startede på det her samråd, og nu er klokken så ti minutter over fem, og jeg ved ikke, om det simpelthen er, fordi man har glemt noget af min tale. Hvis det er, så vil jeg gerne give den service at læse den op igen. Alternativt, så kan man jo sætte sig ned og læse den i ro og mag, eller man kan se det på Folketingets TV, hvor man kan se det alle de gange, man har lyst til at se, og det kræver ikke abonnement eller noget som helst, det kan man bare gå ind og se. Så, altså, jeg tilbyder meget gerne at læse den op igen, og jeg sagde det meget, meget tydeligt her i dag, så der er ikke så meget fikumdik i det, hvis man kan sige det sådan.

...

Holder K. Nielsen: ... jeg er nødt til at spørge igen: Da pressemeddelelsen så kom ud som en instruks, hvilke embedsmænd er over der? Det må være muligt for dig at besvare. Er departementschefen inde over på det tidspunkt? Orienterer han dig om, at pressemeddelelsen er blevet til en instruks? Orienterer han dig om, at det godt kunne være en god idé at få en rigtig, skriftligt formuleret instruks, i stedet for den der presse-

meddelelse, som ikke er lovlig? Hvis det ikke er sket, og hvor du så siger nu, jamen du havde da ønsket, at det var anderledes. Jamen, hvis du ikke var blevet advaret om det på det tidspunkt, så er det da også en kraftig anklage mod dine embedsmænd, at de ikke tog den sag op. Og det kan jeg ikke forestille mig, at det har været sådan, men hvis det faktisk er sådan, så er det en meget kraftig anklage mod dit embedsapparat, der ikke får dig advaret om, at den instruks, som var din pressemeddelelse, var ulovlig, og at den så også går ud, og det gør den jo, det fremgår af ombudsmandens beretning, den går ud, Mattias Tesfaye læste op fra beretningen om, hvordan den ryger ud til de forskellige aktører derude i hele systemet, og det fremgår også af beretningen dér. Altså, er det så tilfredsstillende for dig, at der ikke er nogen af dine embedsmænd, der så intervenerer og siger til dig, det her, det er ikke holdbart ... dem, der gør det, det går altså ikke det her. Det bare sådan daller derudad med en ulovlighed. Det kan da ikke være rigtigt.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ...

Jeg tror at jeg, sådan helt generelt, gerne vil prøve en gang mere at summere de her ting op, også fordi det, som sagt, der er det samme og det samme og det samme, der bliver spurgt om, og derfor vil jeg bare sige, at der jo netop, altså for det første, ikke forelå en vurdering af, om pressemeddelelsen efter sin ordlyd var ulovlig. Som jeg sagde i min tale, så var vurderingen i ministeriet, at der i et antal tilfælde, under særlige omstændigheder, skulle gøres en undtagelse til en separat adskillelse af parrene, og det fremgik, af de udkast til pressemeddelelser, som jeg fik forelagt, og som indeholdt et forbehold, og at de drøftelser, som der jo var om den generelle indkvarteringsordning, som fandt sted, altså da blev de her forbehold jo indlagt, og det har jeg jo allerede redegjort for. Så det er sådan set det, der er fakta i det her. Så kunne man sige, havde jeg gerne set det anderledes? Ja, det havde jeg, men Holger K, det er ikke det samme som, at jeg ønsker at bryde loven eller internationale konventioner. Det har jeg meget stort behov for at sige til dig, fordi jeg synes, du sidder og anklager mig for nogle ting, som er fuldstændig over grænsen. Og så på den baggrund – altså dét, at jeg jo gerne havde set det anderledes, så er det jo sådan, at jeg jo ønsker, også med en klar, politisk tilkendegivelse, at sige, hvad er den generelle, fremtidige indkvarteringsordning. Og den generelle, fremtidige

indkvarteringsordning, det er jo netop, at parrene bliver adskilt som udgangspunkt, men jeg har jo bevidstheden om, at der jo netop også er blevet kommunikeret til Udlændingestyrelsen, at der jo skal ske den her individuelle vurdering, og derfor så sender jeg jo så pressemeddelelsen ud, som jeg gør. Og det er jo så en pressemeddelelse, der jo beskriver, kan man sige, den generelle indkvarteringsordning, og dermed giver et klart, politisk signal til omverdenen om, hvordan tingene ser ud nu, altså at det er udgangspunktet. Og så er det jo så sådan – og det er jo dét, vi har kredset om mange gange, at pressemeddelelsen ikke umiddelbart efter den 10. februar bliver fulgt op af andre, skriftlige instrukser til Udlændingestyrelsen, som indeholdt et forbehold, og derfor så bliver min pressemeddelelse jo dermed så den eneste skriftlige instruks på det her tidspunkt til Udlændingestyrelsen. Men det vil jo også sige, at på det tidspunkt, hvor vi sad og arbejdede med denne her pressemeddelelse, der var det jo netop ikke af karakteren instruks, og jeg synes faktisk, at det er dét, der er sådan lidt væsentlig at vende tilbage til, at det havde ikke karakter af en instruks, da vi sad med pressemeddelelsen, og derfor så blev der jo netop ikke foretaget en juridisk vurdering af pressemeddelelsen efter sin ordlyd, og om det dermed ville være ulovligt, hvis den så efterfølgende skulle gå hen og blive en instruks. Og derfor, så har jeg jo ikke forud for pressemeddelelsen, drøftet med embedsmænd i ministeriet om selve det, at jeg udsender en pressemeddelelse, der indeholder en politisk tilkendegivelse, ville være ulovlig, når jeg tager undtagelsen ud af ordlyden. Og derfor, så har jeg ikke, forud for udsendelsen af pressemeddelelsen, drøftet med embedsmændene i ministeriet om selve det, at jeg udsender en pressemeddelelse, der indeholdt min politiske tilkendegivelse, ville være ulovlig, når jeg tog undtagelsen ud af ordlyden i pressemeddelelsen. Så altså, bare for at sige det igen, der forelå ikke en vurdering af det. Det ændrer imidlertid jo ikke ved, at pressemeddelelsen i sin kategoriske og dermed også undtagelsesfri form, ifølge ombudsmanden – og det har vi snakket om flere gange – var ulovlig, og at jeg jo så efterfølgende har taget det til efterretning, og det gjorde jeg med det samme. Og jeg har så samtidig noteret mig, at ombudsmanden lægger til grund, at det jo ikke var – og det har jeg også sagt mange gange – ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis, og derudover så synes jeg faktisk også, det er vigtigt at fremhæve, at Udlændingestyrelsen jo netop hele tiden har administreret indkvar-

teringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det betyder, at Udlændingestyrelsen i et antal sager på intet tidspunkt har adskilt parrene – det var jo det med de 23 par, der blev adskilt og de 6 par, der ikke blev, og det fremgår jo netop også af ombudsmandens vurdering af sagsforløbet. Så som jeg nævnte, og har nævnt mange gange, så er der ting i det her forløb, som jeg synes kunne have været håndteret bedre af mig, og det har jeg påtaget mig ansvaret for, kan man sige, og det er jo selvsagt dét, at jeg synes – set i bagklogskabets lys – det jo ofte er ulideligt klart, at det ville have været godt, hvis vi havde udstedt en instruks, hvor de her forbehold netop var taget, men det ændrer ikke på, at det jo blev kommunikeret på dagen.

Og så siger du, Holger K, at det her jo sådan set kan nærmest betragtes som en anklage imod embedsværket i Udlændinge- og Integrationsministeriet, og der vil jeg gerne sige nej, det hverken kan det eller skal det opfattes som, tværtimod, så vil jeg gerne sige, at jeg synes, jeg har et exceptionelt dygtigt og dedikeret og fagligt meget, meget dygtigt på alle områder, embedsværk ovre i ministeriet. Og jeg har så absolut intet at udsætte på dem. Og det er også derfor, at jeg siger, at jeg godt kunne have ønsket mig, at jeg jo på et eller andet tidspunkt så havde udstedt en instruks med de her forbehold, men det ændrer bare ikke på, at der jo hele tiden har været administreret, som der skulle, og at ombudsmanden jo altså også har konkluderet, at det ikke har været intentionen på noget tidspunkt at pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Ved du hvad, der ærgrer mig, Ingrid Støjberg, det ærgrer mig, at jeg tre gange har spurgt dig til den artikel i Politiken, du udtalte dig til for 11 dage siden, hvor du fuldstændigt tydeligt siger, at det var en instruks, du udsendte, og der var en vurdering fra embedsmændenes side af, at den instruks var lovlig. Og nu sidder du og siger noget andet, og begge dele kan ikke være sandt. Og jeg har spurgt dig tre gange, og du svarer ikke. Jeg tror, at alle, der lytter med, har bidt mærke i det. Du får nu chancen for fjerde gang. Er det rigtigt, det du udtalte for 11 dage siden til Politiken, nemlig at vurderingen var, at instruks var lovlig – eller sagde du noget forkert til Politiken for 11 dage siden, eller er det i dag, du siger noget forkert? ...

...

Inger Støjberg, jeg vil godt bringe et nyt tema på banen. Det fremgår af en dokumentliste, som Politiken har fået aktindsigt i, og som er omtalt i avisen i dag, at dit ministerie, den 19. februar 2016, sender en anmodning om uformelle bemærkninger til Justitsministeriet, og at Justitsministeriet svarer samme dag. Og ifølge Politiken svarer Justitsministeriet, at der i hver enkelt sag, om adskillelse af ægtepar, skal foretages en individuel og konkret vurdering. Kan ministeren bekræfte det, kan ministeren bekræfte, at der blev bedt om en vurdering, og at Justitsministeriet svarede: Der skal være en individuel vurdering i hver enkelt sag. Hvorfor spurgte I, Inger Støjberg, om det, den 19. februar, hvis I godt vidste det i forvejen? Spørgsmål nr. 3, og det første var gengangerspørgsmålet til artiklen i Politiken, som vi endnu ikke har fået svar på. Spørgsmål nr. 3: Jeg går ud fra, at embedsmændene ret hurtigt konstaterer, at pressemeddelelsen opfattes som en instruks, fordi samme dag opfatter de den som en instruks. Hvornår bliver du gjort opmærksom på, at den her pressemeddelelse opfattes som en instruks, og hvorfor handler du ikke på det? Hvad er årsagen til, at du så ikke skynder dig at rette det, som jo er forkert, det som strider mod loven? Hvornår bliver du gjort opmærksom på, at det er en instruks, og hvorfor handler du ikke?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Men lige til det sidste først, det har jeg jo sagt mange gange, når jeg ikke griber ind, så er det jo fordi, at der bliver jo handlet, som der skal. Der er jo 6 par, der ikke er blevet adskilt, så du kan jo se det sort på hvidt, der bliver jo administreret, som der skal i det her, og derfor så ... det er jo meget sjældent, man griber ind i noget, hvor man kan se, at tingene er i flow, om jeg så må sige. Omkring Justitsministeriet så kan jeg sige, at jeg jo ikke redegør for, hvilke overvejelser og hvilke drøftelser der er med andre ministerier som led i rådgivningen af mig, og det er jo intern kommunikation, og det tror jeg står alle klart, at det jo er helt afgørende, at man også kan gøre det, men det er også helt afgørende, at jeg jo vidste, og det blev jo også kommunikeret ud, at der jo kunne være undtagelser.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Jeg må sige, det er meget centralt, hvad det er Integrationsministeriet spørger Justitsministeriet om den 19. februar 2016. Og det er den 10. februar, ministeren har udsendt dét, hun for 11 dage siden kaldte en instruks og nu kalder en pressemeddelelse. Den 19. februar spørger ministeriet så til bemærkninger til den her pressemeddelelse/instruks. Hvorfor fortæller du os ikke, hvad du spurgte om, og hvorfor fortæller du os ikke, hvad Justitsministeriet svarede? Altså hvad skulle problemet dog være i at fortælle os det – og derudover, der kom simpelthen ikke et svar på spørgsmålet om præcis, hvornår ministeren får at vide, at det opfattes som en instruks, og hvorfor du så ikke skynder dig at udsende én, der ikke er ulovlig. Det er meget mærkeligt, du er minister, du får at vide, at du har gjort noget ulovligt, hvorfor retter du det ikke, og hvornår får du at vide, at det er ulovligt?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen, altså igen, der er jo ikke andet at sige end, at der er jo blevet administreret lovligt, og man kan jo godt nok komme til at skulle udsende mange instrukser og jeg ved ikke hvad, hvis man også skal udsende om ting, der bliver administreret lovligt, så skal jeg da love for, at man kan få travlt i et ministerium. Og nu siger du, at det er meget centralt – altså, alt, hvad du har sagt, det har været meget centralt og helt afgørende, og det har været centrum for det hele, så altså, man må forstå, at der er mange ting, der er meget, meget centrale og meget, meget afgørende i alt det her. Og så til spørgsmålet om andre ministerier og altså jo herunder så justitsministeriet, så vil jeg bare sige, at jeg vil ikke redegøre for de overvejelser, som der måtte have været ført med andre ministerier som led i rådgivningen af mig. Det er jo hvad man må betegne som ministerbetjening og -rådgivning. Det er helt normal kutyme, og nu ved jeg godt, at Enhedslisten har jo aldrig været i regering, og jeg ved ikke, om Enhedslisten nogensinde våger sig ud på planken – jeg håber det ikke – men så tror jeg, det vil stå Johanne Schmidt Nielsen ret klart, hvad det betyder, at man jo netop også kan rådføre sig i et ministerium, og diskutere ting, som man jo ikke skal lægge frem for alle. Men det står jo også klart, og det er jo ... og det kan man sige, det er jo det afgørende, at jeg var orienteret om, at der i visse tilfælde skulle gøres en undtagelse og at det jo også blev kommunikeret, at der skulle gøres undtagelser. ...

...

Dan Jørgensen: ... I dag kan vi så forstå, at der aldrig har været nogen juridisk usikkerhed overhovedet. Der har bare været en misforståelse omkring en pressemeddelelse. Men jeg synes også, det stemmer ret dårligt overens med de forklaringer, som Inger Støjberg selv har givet. For den 21. maj, der skriver Inger Støjberg på sin Facebook-profil: Da jeg sidste år blev opmærksom på, hvad der rent faktisk skete på vores asylcentre, så skred jeg straks ind. Jeg bad om at få parrene adskilt. Den beslutning blev kendt ulovligt af ombudsmanden, og jeg er blev tvunget til at ændre praksis. Altså, jeg bad om at få parrene adskilt, ikke. Desværre er jeg blevet misforstået, så det kom til at fremstå som om jeg har bedt om at få parrene adskilt, men jeg bad om at få parrene adskilt. Den beslutning – ikke det som nogen troede var min beslutning, men den beslutning blev kendt ulovlig af ombudsmanden, og jeg blev tvunget til at ændre praksis. Hvordan stemmer den forklaring, som ministeren selv giver på sin egen Facebook her overens med det, ministeren siger i dag, plus hvis det er sådan, at der ikke et blevet forvaltet ulovligt, hvis det er sådan, at praksis ikke er blevet ændret, hvad er det så ministeren refererer til her på sin Facebook, når hun skriver: Jeg blev tvunget til at ændre praksis. Hvad er det for en praksis, som ministeren har ændret? Ministeren har jo flere gange sagt, at der ikke er blevet ændret nogen praksis.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Altså, for det første så vil jeg bare lige sige, at vi har jo ikke rettet ind efter ombudsmanden, fordi der er hele tiden blevet administreret lovligt, og det er jo det, der sådan set er sagens kerne. Så kan man sige, altså, jeg har hele tiden haft et ønske om, at alle skulle skilles ad, og jeg har jo givet det der eksempel på, at jeg på et tidspunkt siger ovre i ministeriet, kunne man ikke forestille sig, at den ene part bor i Gedser og den anden på Skagen, og så er man fuldstændig separeret, og så får jeg så at vide, at det må man ikke. Så altså jeg vil sige, der er jo faktisk forskel – og det tror jeg også godt, at Dan Jørgensen ved – at forskel ... på politiske diskussioner, og det er jo sådan set præcis også dét, det handler om, når vi snakker om den pressemeddelelse, der er, at der ønsker jeg jo at sige helt klokkeklart, hvad er udgangspunktet for den indkvarteringsordning, der er. At der så altså også er nogle undtagelser, det har jeg også sagt, at det var jeg

klar over hele vejen igennem, og ville jeg gerne, at de undtagelser ikke havde været der, ja det ville jeg gerne. ...

...

Dan Jørgensen: ... Dét, jeg bare gerne vil have, det er, at der bliver svaret på det spørgsmål, jeg stiller. Ministeren skriver: Og jeg blev tvunget til at ændre praksis. Så spørger jeg, hvad for en praksis, ministeren blev tvunget til at ændre, og så siger ministeren: Der er ikke blevet ændret nogen praksis. Så altså, er det usandt, det der står på ministerens egen Facebook-profil den 21. maj. Ministeren skriver: Jeg bad om at få parrene adskilt. Det, siger ministeren i dag, det er ikke rigtigt. Ministeren bad ikke om at få parrene adskilt, ministeren strammede en sætning, så kunne det misforstås, som om man bad om at få parrene adskilt. Den beslutning blev kendt ulovligt af ombudsmanden. Altså, Støjberg refererer selv til den beslutning at bede om at få parrene adskilt, var ulovlig. Og ministeren blev tvunget til at ændre praksis. Hvilken praksis er blevet ændret?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jeg tror ikke, man kan sige det meget tydeligere, end at vi vendte bøtten rundt, altså vi siger, at udgangspunktet er, at man bliver adskilt. Og at så er der så nogen, der ikke bliver adskilt, fordi der er en undtagelse. Der er simpelthen ingen, altså det er hævet over enhver tvivl, at der er indført en strengere praksis, end der var før. ...

...

Dan Jørgensen: ... Det her samråd, det handler om, om man bevidst har brudt loven, og hvis den forklaring, som ministeren giver nu, med at det kun var en misforståelse og en pressemeddelelse og sådan noget, hvis det er rigtigt, jamen så kan det da godt være, at det ikke er så alvorlig en sag. Problemet er bare, at vi tror ikke på, at det er rigtigt, for det er ikke det, ministeren har sagt lige ind til i dag. ... I dag der skal vi så høre på, at næh lovgivningen aldrig har været uklar, vi har vidst hvad vi skulle hele tiden, vi har bare desværre lidt misforstået i en pressemeddelelse. Og så den 21. maj skriver Inger Støjberg selv på sin Facebook: Jeg bad om at få parrene adskilt. Den beslutning blev erkendt ulovlig af ombudsmanden, og jeg blev tvunget til at ændre praksis. Når jeg så

spørger, hvordan man har ændret praksis, så kommer Inger Støjberg med en lang forklaring om, at man fra starten har vendt posen om. Det er jo ikke dét, der refereres til her. Det, der refereres til her, det er, at ombudsmanden sagde noget, som tvang ministeren til at ændre praksis. Det jeg gerne vil vide, det er: Hvad var det Ingrid Støjberg ændrede på baggrund af ombudsmandens afgørelse?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen altså, der er jo hele tiden blevet administreret, som der skulle, og det bliver du bare nødt til at holde fast i, og jeg synes sådan set, at det ville være super godt, hvis også Dan Jørgensen lige fik læst ombudsmandens rapport, for det hele står beskrevet der. Jeg kan være meget i tvivl, det kan godt være, du har læst det, men så har du tilsyneladende ikke helt forstået det. Fordi det er meget klart, hvad han skriver. Og altså, som han jo også konkluderer i sin redegørelse, så konkluderer han jo tydeligt, at det jo ikke har været intentioner at pålægge Udlændingestyrelsen at administrere ulovligt.

...

Mattias Tesfaye: Ændrede ministeren praksis efter ombudsmandens redegørelse?

...

Josephine Fock: Jeg synes simpelthen, det er grænsende til det forkastelige at sige, at der bliver hele tiden blev administreret efter dansk retspraksis og internationale konventioner, vel vidende at det er fuldstændig lodret forkert. Og det står på side 5 i ombudsmandens afhandling. De omtalte 23 par, de blev tvangsadskilt uden individuelle samtaler, og da man bliver opmærksom på, efter at ombudsmanden har sagt, det går ikke, kære venner, så kommer der samtaler med de pågældende, og 8 af dem blev indkvarteret igen på grund af en revurdering af sagen, og 13 af dem ophørte med at være omfattet af instruksen, altså kunne flytte sammen igen. Jeg synes, det er imponerende, at ministeren kan tage ombudsmanden til indtægt for, at praksis ikke er blevet administreret ulovligt. Så hvornår, og hvorfor, hvordan ændrede ministeriet praksis efter ombudsmanden, hvad var det ministeriet ændrede praksis på,

hvis praksis hele tiden var, som loven sagde, man skulle. Det giver jo ingen mening.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen, altså, først og fremmest så vil jeg sige til dig, Josephine, at det er jo sådan, at de konkrete sager, de behandles af Udlændingestyrelsen og det har jo stået klart helt fra start, og det tror jeg også, det har for dig, at det er Udlændingestyrelsen, der behandler sagerne, og derfor så bliver jeg jo også nødt til kan man sige, at omtale det generelt, jeg kan jo ikke gå ind i hverken de 23 konkrete sager eller de 6 konkrete sager, men det jeg vil sige, det er, at for det første, så har Udlændingestyrelsen jo altså i et antal sager – og det er så de 6 sager, som vi har talt om – efter en konkret vurdering af den enkelte sag, ikke på noget tidspunkt adskilt parrene i forhold til den generelle instruks, og så er det rigtigt, at et mindre antal par, som oprindeligt var blevet adskilt, og som efter at være blevet partshørt, fik tilladelse til at blive indkvarteret sammen igen, og desuden så er der par, hvor en afgørelse om en separat indkvartering sidenhen er blevet revurderet, og hvor parret har fået tilladelse til at blive indkvarteret sammen. Og jeg er altså ikke jo, selvsagt, ikke bekendt med, hvilken vurdering Udlændingestyrelsen har lagt til grund i de enkelte sager og derfor kan jeg jo heller ikke kommentere de enkelte sager, men jeg kan sige helt generelt, hvordan det er foregået, og det er så sådan her.

Til Tesfaye, altså jeg kan sige, det der med ombudsmandens redegørelse og de punkter, der er dér – du spørger i forhold til at rette ind. Altså, jeg har taget dem til efterretning, og det er dét, jeg mener med at rette ind. Altså, jeg har taget ombudsmandens redegørelse til efterretning, og det har jeg så, det er så talemåde ikke, rettet ind.

...

Astrid Krag: Man kan sige, at hvis ombudsmanden nu havde haft den viden, vi har fået her i dag, at der angiveligt bare var tale om en pressemeddelelse, der jo så få timer senere blev misforstået i ministeriet og af ministeriets styrelse, så ville ombudsmanden jo måske have vurderet noget anderledes, det kan vi jo ikke vide, for mig bekendt er det her for få timer siden første gang, at det var dét, der var forklaringen på, hvad der var op og ned her, og derfor bliver jeg nødt til, altså det bliver

man lidt rundtosset af, må jeg sige, at der er skiftende forklaringer på den her måde fra samme kvinde. Men nu har vi ministerens ord, og så kan det da være, vi ikke kan bruge dem i Politiken, det kan vi ligesom forstå, det giver ministeren ikke meget for. Så kan vi tage ministerens egne ord på Facebook, det er ca. på samme tid, at ministeren har udtalt sig til Politiken, hvor det altså ikke var en misforstået pressemeddelelse, men en lovlig instruks, at ministeren har udtalt sig, selv, går jeg ud fra, selv har forfattet den facebook-opdatering, der er blevet spurgt ind til, så må vi tage udgangspunkt i den. Den kan vel ikke være politisk manipuleret, eller hvad det er, Politiken er blevet beskyldt for. Og derfor bliver jeg bare nødt til at spørge igen: Når nu ministeren beskriver så tydeligt i denne opdatering, at hun, straks da hun blev opmærksom på det her om barnebrude, hun bad om at få parrene adskilt. Den beslutning blev kendt ulovlig og jeg står der, altså ministeren, blev tvunget til at ændre praksis. Det er altså ministerens egne ord, ikke et eller andet medie, ministeren kan slå på og kalde venstre..., eller en eller anden ombudsmand, som kunne sige tingene klarere, eller hvad det er vi også skal høre Venstre bruge ombudsmanden til. Men ministerens egne ord, skrevet med egne fingre på Facebook. Vil ministeren så ikke godt fortælle os, hvad det så betyder med den nye forklaring, vi får her i dag om, at det ikke var en instruks, at der ikke var nogen ny praksis, alting altid har været i sin skønneste orden, ud over der var nogle, der misforstod en pressemeddelelse som en instruks. Vil ministeren ikke godt svare på det uden at tale udenom, for det er ministerens egne ord, hun må forholde sig til.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Jeg synes, Astrid Krag formulerer det smukt, og jeg synes det er et virkelig syret samråd det her, altså for ikke alene oplever vi, at ministeren pludselig fuldstændig er vendt rundt og har ændret grundlæggende holdning til, hvad alt det her handler om. Der kommer konsekvent ikke svar på spørgsmålene – konsekvent, Inger Støjberg. Det er et super simpelt spørgsmål. Det er 11 dage siden du skrev på Facebook ...: Den beslutning blev kendt ulovlig af ombudsmanden, og jeg blev tvunget til at ændre praksis. Nu siger du, jamen praksis har hele tiden været den samme. Hvad betød dét, du skrev på Facebook den 21. maj, Inger Støjberg?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen altså, jeg kan bare helt klart sige, at min intention har jo hele tiden været at føre en så restriktiv politik som overhovedet muligt på det her felt. Og det håber jeg ikke, der er nogen, der kan være i tvivl om. Så er der nogle ting, der kunne lade sig gøre og nogle ting, der ikke kunne lade sig gøre, og der blev udsendt en pressemeddelelse. På grund af manglende, skriftligt materiale så bliver det så til en instruks. Det ændrer ikke på, at der hele tiden har været administreret, som der skulle, og det er jo også det, man kan notere sig, hvis man rent faktisk har læst ombudsmandens redegørelse, hvor der står, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis. Og så siger Astrid Krag noget meget underligt – nemlig havde ombudsmanden bare vidst alt det her – altså Astrid Krag, ombudsmanden ved meget mere om den her sag, end du gør for eksempel. Fordi ombudsmanden har jo alle de dokumenter, der ligger i denne her sag, og bl.a. jo hvis man tager den mail, som jo har ... fuldstændig omdrejningspunktet for det hele, og at i mailen, der skulle der jo være advarsler og lamper, og jeg ved ikke hvad, og jeg er kørt over for rødt, skulle der stå i den der mail. Altså, den mail har ombudsmanden, det har I ikke. Det har Politiken ikke.

...

Astrid Krag: ... Jeg vil bare gerne vide, om vi skal regne med det, Inger Støjberg sagde for små 2 uger siden på Facebook er sandt, eller dét, Inger Støjberg siger her i dag.

...

Josephine Fock: Jamen, jeg er rigtig glad for, at ministeren stadigvæk sætter ombudsmanden højt og retter sig efter ombudsmanden og anerkender dét, ombudsmanden har skrevet. Og så skal vi bare igen huske at vende tilbage til, at ombudsmanden i sin rapport helt klart siger, at instruksen var ulovlig. Så forsøger du hele tiden at sige, at ja, ja, men der blev administreret efter reglerne, men det gjorde der jo ikke, og det er dét vigtigt at holde fast i. Og så vil jeg bare igen, så kikker jeg lige ned i ombudsmandens rapport. Hans skriver, at et ministerium vil naturligvis vil kunne ændre praksis på et område, fx efter en politikers ønske, men man skal holde sig inden for gældende ret – det gjorde ministeriet ikke i denne sag. Så ministeriet holdt sig altså ikke til gældende ret. De

udførte en praksis, der var ulovlig, og så vil jeg gerne vende tilbage til et spørgsmål, jeg har stillet, jeg ved ikke hvor mange gange: Hvornår blev ministeren opmærksom på, at hendes pressemeddelelse var en instruks, og hvornår forlangte hun så den praksis ændret? For den blev opfattet som en instruks. Det har vi dokumenteret rigtig mange gange på det her samråd. Den blev kaldt en instruks, og den blev også kaldt en meddelelse, og den blev sendt ud som en meddelelse. Så hvornår blev Inger Støjberg opmærksom på, at praksis var ulovlig, og det er da egentligt mærkeligt, at hun ikke er lidt sur på sit embedsværk for ikke lynhurtigt at fortælle hende, at praksis var forkert. Og jeg er da sådan set glad for, at hun bakker op omkring sit embedsværk, men så var det jo Inger Støjberg selv, så hvornår blev Inger Støjberg opmærksom på, at praksis var ulovlig?

...

Sofie Carsten Nielsen: ... Jeg vil også gerne holde fast i det, som ministeren har gentaget en hel del gange, at der hele tiden er blevet administreret lovligt. Så må jeg spørge, første spørgsmål: Havde ministerens instruks i så fald ingen konsekvenser for administrationen, og to: Skal vi til en tidsperiode mellem den 10. februar 16, hvor instruksen sendes ud, og den 3. november 16, hvor det fremgår i et brev af 16. november 16 til ombudsmanden, at der ikke længere er verserende sager om adskilt indkvartering, og i ombudsmandens redegørelse, også på side 5, og nu læser jeg op, for der er refereret tidligere til den, men det gør det åbenbart nemmere at undlade at svare – der skriver ombudsmanden: Det fremgår endvidere af ministeriets brev af 16. november 2016, at udfaldet af visse af de sager, som Udlændingestyrelsen genoptog, var, at parterne blev indkvarteret sammen, fordi det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde den separate indkvartering. Ombudsmanden fortsætter: Jeg har ikke kendskab til de nærmere forhold i de enkelte sager, men jeg går ud fra, at der her vil sigtes til de 8 tilfælde, hvor parrene efter det oplyste blev genforenet, efter Udlændingestyrelsens genoptagelse eller revurdering af sagen. Finder ministeren, at det stykke, jeg her har citeret fra ombudsmandens redegørelse, svarer til at sige, at der hele tiden er blevet administreret lovligt?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Altså, jeg tror jeg vil tillade mig at tage det nogenlunde under ét, for det er altså meget at det samme, der bliver spurgt til. Dog vil jeg lige sige til Astrid Krag, fordi det adskiller sig en lillebitte smule, at dét, jeg tilkendegiver på Facebook, det jeg tilkendegiver alle andre steder, dét, jeg tilkendegiver i ministeriet, dét jeg tilkendegiver i pressemeddelelsen, det er jo, at jeg ønsker en så restriktiv linje som overhovedet muligt, men det ændrer jo bare stadigvæk ikke på, at der jo ikke er nogen, der er blevet pålagt at administrere ulovligt. Men jeg tror ikke, der er nogen, der kan være i tvivl om, at jeg ønsker en så restriktiv praksis som overhovedet muligt. Og så i forhold til de spørgsmål, Josephine Fock og Sofie Carsten Nielsen i øvrigt kommer med her – og Astrid Krag er også lidt inde omkring ombudsmanden – altså, jeg vil bare for en god ordens skyld sige igen, jeg tager fuldstændig ombudsmandens redegørelse til efterretning. Jeg stiller ikke tvivl om dét, ombudsmanden skriver, og det har jeg i øvrigt gjort hele tiden. Og det er altså også sådan, at ombudsmanden hele vejen, eller inden han jo skriver sin redegørelse færdig, der har han jo alle de dokumenter, som han skal have. Og det vil altså sige, ombudsmanden er jo – det bliver jeg nødt til at sige – om muligt, nej, han er faktisk mere oplyst, end I er, fordi han sidder med det hele. Og det synes jeg måske også, I bliver nødt til også på en eller anden måde i al ordentlighed at forholde sig til. Så er det jo sådan, at det er til Josephine det her – altså styrelsen kan jo ikke på et og samme tidspunkt opfatte det her som en instruks, altså pressemeddelelsen, og så samtidig adskille parrene. Altså, det kan jo ikke være sådan, at pressemeddelelsen 1:1 bliver opfattet som en instruks uden undtagelser, og så at der netop er nogen. ja ... undlade at adskille nogle af parrene. De undlader jo rent faktisk at adskille ... 6 par, så man kan ikke fra styrelsens side på den ene side, som du nu siger, det her er en instruks, den er fuldstændig ufravigelig og så på den anden side undlade at adskille 6 par. Det kan du jo godt se, og derfor så er der jo netop handlet efter jo det, ombudsmanden også siger her, at det jo ikke har været intentionen at pålægge nogen at skulle udføre en ulovlig praksis, og derfor synes så synes jeg sådan set, at vi skal lade det ligge til grund for det. Men altså igen, og også til Sofie Carsten Nielsen, der sidder ivrig og læser op fra ombudsmandens rapport, jeg har jo ikke på noget tidspunkt sagt, at jeg ikke tager det til efterretning, der står i ombudsmandens rapport. Det gør jeg, så hver gang du ligesom læser

noget op og sider, kan du nikke ja til det, ja, så kan jeg jo bare sige, ja, det gør jeg jo, fordi jeg har jo taget det til efterretning.

...

Holger K. Nielsen: ... For lige at vende tilbage til Justitsministeriet, hvor der ... jeg kan forstå, der kommer en juridisk redegørelse den 19. februar – og ... eller i hvert fald en kontakt til dem, der kommer et eller andet i hvert fald fra dem. Og så siger du, at det er meget sædvanligt, at der er kontakt også til Justitsministeriet. Det ved jeg ikke, altså det tror jeg ikke er sædvanligt, man gør ved alle sager, det må jeg sige, det er nu ikke dét, som jeg tror, eller det er ikke min erfaring med det. Det er, hvis der er store problemer i en sag, så er det jo, man kontakter Justitsministeriet. Og det usædvanlige her er jo, at man kontakter Justitsministeriet 9 dage efter, at pressemeddelelsen/instruksen blev udsendt. Hvad var baggrunden for, at man gjorde det? Var det, fordi det blev opfattet, at der var nogle vanskeligheder i det? Man var på gyngende grund, eller hvad var baggrunden for det. Og hvad gik spørgsmålet ud på, og hvad var besvarelsen fra Justitsministeriet, og er der mulighed for, at vi kan få det oversendt?

...

Carl Holst: Jeg er lidt forbavset over, at nogle kan stille spørgsmålstegn ... stille spørgsmål – gad vide om ombudsmanden ville have kommet til det resultat, han gjorde, hvis han havde vidst det, som vi nu ved. Det er faktisk ret krænkende over for en ombudsmandsinstitution, hvor hele fundamentet for den institution hviler på, at går man ind i en sag, så får man adgang til alle sagsakter. Og er man i et sagsforløb, hvor man finder ud af, at der er sager, man mangler, så er man forpligtet til at efterspørge dem, og en hvilken som helst offentlig myndighed er forpligtet til at udlevere dem. Har ministeriet oplevet i ombudsmandens arbejde, at man har nægtet at udlevere papirer, vil jeg gerne spørge ministeren om. ...

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ...

Så er der Holger K. Jamen altså, jeg kan jeg vil selvfølgelig ikke redegøre for de overvejelser, der måtte have været ført med andre ministerier. Og det er jo dét, man kalder for ministerbetjening, det tror jeg du kender

mere til end mange andre. Men det er også klart, og det må jeg sige, det er jo sådant set det afgørende, det er, at jeg var orienteret om, at der i visse tilfælde skulle gøres en undtagelse, og det blev også kommunikeret ud. Så altså, du kan jo spørge lige så tosset, du vil om, hvad der ligger i den aktoversigt, du har fået, men det er altså inden for rammerne af ministerbetjeningen, og så vil jeg bare lige sådan sige helt stilfærdigt generelt sige, vi har altså meget kontakt til Justitsministeriet selvfølgelig i Udlændingeministeriet, fordi det er det ministerium, som det nu er, og det tror jeg, står enhver klart. I forhold til Carl Holst. Jeg kan sige helt klart, at alt hvad ombudsmanden har bedt om, også i denne her sag er jo selvfølgelig blevet udleveret. ...

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Inger Støjberg, du plejer meget stolt at fortælle, at du er rigtig klar i spyttet. Det er du ikke i dag. Du svarer konsekvent ikke på de spørgsmål, vi stiller, og de er ellers virkelig simple, rigtig mange af dem er spørgsmål, man kan svare ja eller nej til. Du taler sort. Og du ændrer løbende forklaring. Jeg er selvfølgelig lidt ked af, at samrådet nu skal slutte, men jeg kan allerede nu fortælle, at vi nu gerne vil indkalde et nyt samråd, for vi får ikke svar på de spørgsmål, vi stiller. Jeg har tre spørgsmål til dig.

Det første handler om den Facebook-besked, som du skrev den 21. maj, du har fået spørgsmålet mange gange, du har ikke svaret. Nu får du chancen for at svare. Du skriver: Jeg bad om at få parrene adskilt, den beslutning blev kendt ulovlig af ombudsmanden, og jeg blev tvunget til at ændre praksis, det er 11 dage siden, Inger Støjberg, at du selv skrev det på din Facebook-side. Hvilken praksis ændrede du?

Spørgsmål nr. 2. Som der er blevet diskuteret her på samrådet i dag, var der også et samråd den 15. marts 2016. Der spurgte jeg dig flere gange, hvorfor man ikke kunne foretage en individuel vurdering af sagerne. Josephine fra Alternativet, som sidder ved siden af mig, spurgte om det samme. Vi spurgte dig: Minister, hvorfor kan der ikke foretages en individuel vurdering af sagerne. Du sagde til os, at i ... et eksempel, du kunne finde på, nemlig hvis parret på forhånd havde et kongebrev her fra Danmark, så kunne man lave en individuel vurdering. Men derudover kunne man ikke lave individuelle vurderinger af sagerne. Det er

jo en vildledning af Folketinger minister, for du har fortalt os i dag, at du fra starten var informeret om, at det ikke var lovligt at skille parrene ad, medmindre der foregik en individuel vurdering. Jeg spurgte dig til det den 15. marts 2016, hvorfor svarer du ikke?

Spørgsmål nr. 3. Skete der en individuel vurdering af par, hvor den ene eller begge var under 18, før instruksens af 10. februar 2016 – ja eller nej. Fordi ombudsmanden lyver jo, det tror jeg ikke, han gør. Men hvis du svarer nej nu, så siger ombudsmanden noget forkert. Skete der, minister, en individuel vurdering af sagerne, hvor én eller begge var under 18, før instruksens af 10. februar 2016?

...

Mattias Tesfaye: ... I et interview med Politiken bragt for 2 uger siden kommenterede du Justitsministeriets henvendelse 19. februar, og jeg læser op. Først spørger journalisten, "men allerede 19. februar vurderer Justitsministeriet over for jer, at der skal foretages individuelle vurderinger. Hvorfor retter du ikke allerede ind dér og ændrer praksis?" Ministeren svarer igen, "vi retter ind i det øjeblik, ombudsmanden sender sin rapport til os". Journalisten spørger: "Så det er ikke nok, at Justitsministeriets kronjurister vurderer det over for jer?" Ministeren svarer: "Nej, vi retter ind i det øjeblik, at ombudsmanden sender sin rapport". Er det korrekt citeret?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ...

Og så kan jeg bare i det hele sige i forhold til både Tesfaye og til Johanne Schmidt, der spørger ind til Facebook, at altså jeg kan i det hele henholde mig jo til alt, hvad jeg har sagt her i dag. Jeg har hele tiden ønsket en restriktiv praksis på det her område. Det har jeg kommunikeret meget klart. Jeg har været i min rådgivning klar over, at der jo kunne være visse tilfælde, der var ... hvor man ville være undtaget, og der er blevet administreret efter den praksis, der skal. Og så spørger Johanne Schmidt – jamen var der før, var der da en ... altså før instruksens blev sendt ud, var der da individuelle vurderinger. Ja, det var der både før og efter. Og så spørger Johanne Schmidt også til samrådet dér den 15. marts, og der kan jeg side, at det jeg jo sagde i min tale ved samrådet, som jeg jo så fik opklaret, det var Dan Jørgensen, der havde indkaldt til det. Det var,

og det her er så et citat: "At der i helt særlige tilfælde kan være omstændigheder, som betyder, at vi skal gøre undtagelse. Det kunne jo fx være i det tænkte tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med kongebrev, men det ændrer ikke ved, at jeg har en klar og stærk holdning til, at mindreårige ikke skal bo sammen med en ægtefælle eller samlever i asylsystemet", og det er så citat slut. Og som det fremgår af det citat, så nævnes kongebrevssituationen som ét eksempel. Og deraf, så følger jo, at der også er andre eksempler, ellers så ville, kan man sige, jo hele sætningsopbygningen jo være anderledes. Så kongebrevseksemplet, det er ét eksempel. Og så i forhold til Tesfaye. Det der med at rette ind, jeg har også svaret på det før, så da jeg bruger altså ordvalget rette ind, så har det, kan jeg godt sige efter min måde at udtrykke mig på i forhold til, at jeg jo har taget ombudsmandens kritik til efterretning.

...

Astrid Krag: ... En kommentar og tre spørgsmål. ...

Så til mine spørgsmål. Det ene er egentlig bare at følge op på dét, jeg spurgte om før, for jeg fik ikke noget svar i forhold til, om det er Inger Støjberg på Facebook fra den 21. maj, vi skal stole på eller Inger Støjberg her i dag? Inger Støjberg siger, men dét, der jo står på Facebook, er, at jeg ønsker så restriktiv en praksis som muligt. Og det er jo ikke dét, der står på Facebook. Der står, jeg læste også højt før, "at da jeg sidste år blev opmærksom på det om barnebrude, skred jeg straks ind. Jeg bad om at få parrene adskilt. Den beslutning blev kendt ulovlig af ombudsmanden, og jeg blev tvunget til at ændre praksis. Hvilken praksis var dét, ministeren blev tvunget til at ændre? Særligt bliver det svar jo interessant, når hun lige nu har sagt til Johanne Schmidt, at der blev foretaget en individuel vurdering før den ministerielle instruks, der nu i dag er en pressemeddelelse. Og det bliver der så også efter den ministerielle instruks. Men hvad er det så, ministeren snakker om her på Facebook. Altså det kan simpelthen ikke være rigtigt samtidig alt det her. Og nu kan man ikke skyde på pressen, man kan ikke skyde på Politiken, man kan heller ikke skyde ombudsmanden ind imellem sig, for det er ministerens egne ord på Facebook. Og jeg har læst højt nu, hvad ministeren har sagt, så ministeren kan ikke tage ordet igen og sige: Jamen, dét, der står, er, at jeg vil have så restriktiv ... det er ikke dét, der står. Det er ikke dét, der står. Det spørgsmål ...

Så bliver jeg nødt til at spørge i forhold til hele diskussionen om ombudsmandens overvejelser. Ombudsmanden siger jo altså, at han betragter denne her meddelelse som en ministeriel instruks, og han understreger jo, at det er myndighedernes ansvar at sikre, at de nødvendige retlige overvejelser er foretaget, inden en disposition, som den foreliggende, iværksættes. Det er sådan meget klart. Ombudsmanden siger meget klart, at embedsmændene i dit ministerie, inden de sender denne her pressemeddelelse til styrelsen, og så er den herefter en instruks fra ministeriet, der skal de foretage de her retlige overvejelser, så kan der jo kun være to muligheder her. Enten, så har de ikke foretaget dem, og dermed ikke levet op til dét, vi kan forstå er fuldstændig grundlæggende dansk forvaltningsret, altså fuldstændig grundlæggende pligt for embedsmænd, og det vil jeg så høre ministeren, hvis det er tilfældet, om hun så stoler på sine embedsmænd i det hele taget, eller også så har de foretaget det her, som de så tydeligt er forpligtet til, og så har ministeren valgt at overhøre det. Og det er jeg meget nysgerrig i at høre, hvilken af de to ting, der er på spil.

...

Og det sidste jeg bliver nødt til at spørge om, det er at følge op på dét, Mattias Tesfaye spørger ministeren om. Altså, jeg ved godt ministeren nu har sagt, hun ikke vil oversende til os den vurdering, der er fra Justitsministeriet, som man beder om, men ministeren får jo alligevel tilkendegivet i sit svar til Politiken, at der var en kritik dér, fordi hun siger nej, det var ikke nok, at de kom med deres kritik, vi skulle have ombudsmandens afgørelse, at så vil jeg gerne høre, om det sådan er normalt, at man ... om det sådan er normalt, at ministeren og ministeriet sådan ser stort på vurderingerne fra Justitsministeriet, for så er det i hvert fald en anden praksis, end da jeg selv var minister, hvor man altså tillagde kronjuristerne ovre i Justitsministeriet en stor vægt. Og ministeren behøver ikke sige igen, hun ikke vil oversende noget, vi kan jo bare tage ministerens korrekte citat og det interview, der er, med Politiken for pålydende. Og det synes jeg da er meget interessant at få svar på.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ... Jamen altså, det er jo simpelthen svært for mig at se, altså at se hvad ... altså hvordan eller at vide, hvordan Astrid Krag opfatter en Facebook-opdatering,

om du synes, det er klart eller uklart, eller hvordan du synes med det. Det eneste, jeg kan sige, det er, at jeg ved præcis, hvad jeg står for, og det en restriktiv linje på det her område, og det har jeg hele tiden både kommunikeret og også ageret efter i og med, at der jo er blevet strammet gevaldigt op.

Og så i forhold til pressemeddelelsen. Altså så har jeg jo sagt mange gange, men jeg gentager det meget gerne. At der jo var grundige drøftelser forud for pressemeddelelsen. Men de grundige drøftelser, de omhandlede altså noget andet, fordi det var diskussioner om indkvarteringsordningen, det handlede om og altså ikke om pressemeddelelsen. Og derfor, så var der jo ingen, der på daværende tidspunkt forholdt sig til, om pressemeddelelsens ordlyd var ulovlig, hvis den senere hen skulle gå hen og blive en instruks over for Udlændingestyrelsen. Og når ombudsmanden så siger, at pressemeddelelsen efter sin ordlyd var ulovlig, så skyldes det jo, at pressemeddelelsen efterfølgende blev til en instruks, fordi der ikke jo i forbindelse med, at pressemeddelelsen blev sendt var en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen. Og som jeg så jo også har sagt af mange omgange, så set i bagklogskabens lys, så havde jeg gerne set, at vi havde udsendt en instruks, hvor de her forbehold jo var skrevet ind. Men det blev der ikke, og det er sådan set ikke anderledes, end det har jeg sagt af flere omgange nu, at det påtager jeg mig jo så, at der ikke blev udsendt den her instruks, hvor at undtagelserne var skrevet ind. Men det ændrer jo bare stadigvæk ikke på, at der jo blev kommunikeret den dag, da pressemeddelelsen bliver sendt ud, at der jo netop kan være undtagelser, og jeg går jo ud fra, at det også er derfor, det kan jeg jo lige så lidt vide, som Astrid Krag kan, men jeg går jo ud fra, at det er derfor, at ombudsmanden har konkluderet i sin redegørelse, skrevet i sin redegørelse, som han har – nemlig, at det jo ikke har været intentionen at pålægge Udlændingestyrelsen at administrere ulovligt.

Og så i forhold til dit spørgsmål omkring Justitsministeriet, der kan jeg bare sige, det kommer vi ikke nærmere. Du er nøjagtig, som jeg, bekendt med, hvad ministerbetjening er for en størrelse, og jeg går ud fra, at du også i din tid som minister, det kan jeg ikke bare gå ud fra, det ved jeg naturligvis, at der brugte du jo selvfølgelig også ... benyttede jo de embedsmænd, der var til ministerbetjening, og derfor ved du også

godt, at man ikke fremlægger hverken notater eller andet, der har været som del af den ministerrådgivning, der er. Men dét, der jo står klart, og det er bare dét, der er det afgørende, det er, at jeg var orienteret om, at der i visse tilfælde skulle gøres en undtagelse, og at det jo også blev kommunikeret i sin tid.

...

Josephine Fock: ... Så for at tage ministerens sidste ord, der blev kommunikeret undtagelser ud, det er jo så ikke i overensstemmelse med dét, der står i ombudsmandens ..., men nu gider jeg ikke citere mere fra ombudsmandens rapport vel. Men nu citerer jeg så fra ministerens egen Facebook tilbage til 11. februar 2016, den har jeg så nemlig fundet frem ikke. Og der skriver Inger Støjberg så, "Grimhøj-moskéens talsmand Oussama El-Saadi tager fejl, vi skal ikke acceptere, at fx en 14-årig pige bor sammen med sin 28-årige mand på et asylcenter, fordi det er en del af deres hjemlands kultur. Derfor meddelte jeg i går, at man ikke kan bo sammen på vores asylcentre, før begge er 18 år. Og de par, der allerede bor på vores asylcentre skal skilles ad", slut citat.

Og ministeren holder jo fast i, at nej men der blev lavet individuelle vurderinger og den gældende praksis blev videreført. Så vil jeg bare spørge, har ministeren så løjet over for Dansk Folkeparti i spørgsmål 302, der skriver ministeren: "Jeg kan oplyse, efter at være blevet bekendt med problemstillingen, har bedt Udlændingestyrelsen sikre, at ingen mindreårige asylansøgere under 18 år fremadrettet kan indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller sammenlever. Så det undrer mig jo lidt. Det undrer mig også lidt, at vi sidder i et samråd den 15. marts, det her samråd har vi været inde om, men fordi der får jeg meget klar opfattelse af, at den eneste måde, man kunne undlade at blive adskilt på, det var, hvis man havde et kongebrev. Og det vil sige, så er det jo misinformationer af Folketinget, det synes jeg jo er ret alvorligt. Det undrer mig såre.

Og så vil jeg også til sidst spørge, nu har vi snakket om de der 23 par, og vi har snakket om de 6 par, som fik lov til at være sammen, men var der så en individuel vurdering af samtlige 23 par, inden de blev adskilt? Det var jo så dem, hvor en del af dem blev tilbageført efter praksisændring ... eller undskyld, hvad det nu var for en ændring, som blev ændret ...

var det samme som hidtil gældende praksis. Det er lidt svært at følge med i. Men helt kort: Har ministeren misinformeret Folketinget den 15. marts, hvor hun siger, at den stort set eneste mulighed for ikke at blive adskilt, det er, hvis man har et kongebrev. Har ministeren misinformeret og svaret usandt i beskrivelsen eller besvarelsen til Dansk Folkeparti, hvor hun oplyser, at hun har bedt Udlændingestyrelsen sikre, at ingen mindreårige asylansøgere under 18 år fremadrettet kan indkvarteres sammen med deres ægtefæller. Og hvis det er sandt, dét, som ministeren siger, at praksis ikke var blevet ændret, har der så været en individuel vurdering af de 23 par, som blev adskilt i helhold til hendes instruks. Og det sidste spørgsmål er, at i det sekund ministeren bliver opmærksom på, at det er en ulovlig instruks, hvorfor er det så, hun ikke griber ind og får det stoppet med det samme.

...

Sophie Carsten Nielsen: ... Jeg har fire spørgsmål, som ministeren kan svare rigtig kort på, for hun kan svare ja eller nej. Forvaltningsloven gør det forbudt at sætte skøn under regel. Er ministeren enig med mig i, at det er sådan, det skal forstås. Det er det første. Det andet spørgsmål: Er det korrekt, at der adskilles par efter udsendelse af instruks 10. februar 2016, som ikke har fået en individuel vurdering. Ja eller nej. Og er det lovlig administration. Ja eller nej. Tre: Er ombudsmandens redegørelse side 5 ikke en redegørelse for, at der foregik en ulovlig administration i den periode. Ja eller nej. Og det sidste spørgsmål: Havde ministerens instruks ingen konsekvenser for administrationen. Ja eller nej.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja, altså Josephine Fock stiller jo i virkeligheden to helt centrale spørgsmål. Blev der af de ... altså blev de par, de 23 par, som blev adskilt, skete der en individuel vurdering. Jamen, det må der jo være blevet, fordi i og med der jo så er 6 par, der ikke blev adskilt, så må der jo altså være sket en individuel vurdering i de tilfælde. Og så spørger du også om, hvorfor griber jeg ikke ind, når det nu står klart, at instruksen var ulovlig. Og det har jeg jo godt nok svaret på mange gange, at når man kan se, at der er flow i tingene, at der jo netop altså bliver forvaltet rigtigt, at der ikke bliver brudt internationale konventioner, så vil jeg jo mene, så kan

man altså få meget at give sig til som minister, hvis man så først skal begynde med at udstede instrukser.

Så siger Sofie Carsten Nielsen, hun har fire konkrete spørgsmål. Til det første, der kan jeg sige, ja. Til det næste, der kan jeg sige, at der skete en individuel vurdering. Til det næste, der kan jeg sige, at ombudsmanden – ja, jeg har jo taget ombudsmandens rapport til efterretning. Og det sidste, det var, hvad var det nu, dit spørgsmål var?

Sofie Carsten Nielsen: Havde ministerens instruks konsekvenser?

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja, om instruksens havde konsekvenser – jamen, altså man kan jo sige, pressemeddelelsen, som den blev sendt ud gør jo, at vi vender det hele på hovedet, og det betyder jo, at parrene som udgangspunkt bliver adskilt, men det betyder jo ikke, at der ikke er undtagelser i det.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Inger Støjberg, altså hvis du hele tiden har vidst, at der skulle være en individuel gennemgang af alle sager, så har du jo løjet over for Dansk Folkeparti, dit støtteparti, den 9. marts 2016, for der skriver du i svaret på spørgsmål nr. 302: Jeg kan oplyse, at jeg, efter at være blevet bekendt med problemstillingen, har bedt Udlændingestyrelsen sikre, at ingen mindreårige asylansøgere under 18 år fremadrettet kan indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever. Det er et svar til Martin Henriksen, som sidder ved din side. Som sagt, hvis du på det tidspunkt vidste, at der skulle være en individuel gennemgang af hver eneste sag, for at undgå at komme i strid med dansk lov og med international lov. Hvorfor skriver du så det modsatte til Martin Henriksen?

Så vil jeg gerne opsummere, fordi det her er jo så sidste gang, jeg får ordet, fordi formanden synes, at samrådet skal slutte. Jeg vil gerne opsummere.

Den ... 21. maj, det er 11 dage siden, der siger du til Politiken: Vurderingen var, at instruksens var lovlig, da den blev udstedt. Du siger altså, at det var en instruks, du udsendte, og du siger, at den instruks blev

vurderet af dine embedsmænd, og de sagde, den var lovlig. Nu siger du noget helt andet. Nu siger du, det var aldrig nogensinde en instruks, det blev det sådan til senere, men du kan ikke rigtig finde ud af hvornår, selv om dine embedsmænd samme dag betragter den som instruks, det står i notatet fra Udlændingestyrelsen, men du siger nu, det var ikke en instruks, og du siger, den blev ikke vurderet af embedsmændene. Altså det modsatte af, hvad du udtalte til Politiken den 21. maj 2017 – 11 dage siden. Samme dag, altså for 11 dage siden, der skriver du på din Facebook, at din beslutning blev kendt ulovlig af ombudsmanden, og du blev tvunget til at ændre praksis. Du skriver altså, at det var en beslutning, du traf. Det var en beslutning, du traf om, at alle par skulle adskilles, uden en individuel vurdering. Den beslutning blev kendt ulovlig, og du blev tvunget til at ændre praksis, det er 11 dage siden, du skriver det på din egen Facebook-side. Nu siger du, det har aldrig nogensinde været praksis, at der ikke skulle være en individuel vurdering, og du er ikke blevet tvunget til at ændre noget som helst, fordi praksis var fin hele vejen igennem. Derudover, derudover vil du ikke fortælle os, hvornår du blev advaret om af dit embedsværk, at den pressemeddelelse, du udsendte var blevet til en instruks. Og du vil heller ikke fortælle os, hvorfor du ikke straks, da du fandt ud af, at du faktisk havde foretaget dig noget ulovligt, og det har du jo indrømmet fuldstændig klart, det var ulovligt dét, du gjorde. Du vil ikke fortælle os, hvorfor du ikke straks, da du opdagede, du havde foretaget dig noget ulovligt, greb ind, sendte en ny instruks ud. Du vil heller ikke fortælle os, hvorfor du 9 dage efter, du udsendte den instruks spurgte Justitsministeriet til deres vurdering af din instruks. Ifølge Politikens kilder får du at vide, at den instruks er forkert, for der skal være en individuel vurdering. Men du vil ikke fortælle os, hvad den dialog gik ud på. Du vil ikke fortælle os, hvorfor du spurgte Justitsministeriet til din instruks.

Inger Støjberg, det her viser en minister, som er blevet magtfuldkommen. Og det viser en minister, som ikke svarer på de spørgsmål, hun får stillet i en dybt alvorlig sag – nemlig ikke en sag om du brød loven, fordi det har du jo indrømmet, du gjorde, og det har ombudsmanden klokkeklart skrevet, du brød loven – nej, i spørgsmålet der hedder, vidste du, at du brød loven. Fordi hvis du vidste det, Inger Støjberg, så er det i strid med ministeransvarsloven.

Alle de spørgsmål, vi har stillet i dag, som vi ikke har fået svar på. Dem stiller vi på skrift. Der er også spørgsmål, vi gerne ville have stillet, men som vi slet ikke er nået til. Dem stiller vi også på skrift. Og jeg vil gerne minde dig om, at du skal svare sandfærdigt på spørgsmål, du får stillet af Folketinget.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja, det var jo noget af en omgang, må jeg sige. Men nu har Johanne Schmidt jo ligesom ridset det hele op, så tror jeg også gerne, jeg vil have lov til at ridse det hele op. Fordi som jeg også sagde i min tale for nu 4½ time siden, så foretog Udlændinge- og Integrationsministeriet jo forud for udsendelsen af min pressemeddelelse fra den 10. februar en vurdering af om mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere i alle tilfælde kan indkvarteres separat i asyldet. Og som jeg også sagde, så var vurderingen, at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres en undtagelse til udgangspunktet om en separat indkvartering. Og at Udlændingestyrelsen i disse tilfælde jo derfor skulle administrere ordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, og det vi så sige, at man jo så i nogle tilfælde skulle indkvartere parrene sammen. Det fremgik jo så af de udkast til pressemeddelelsen, som jeg fik forelagt, og som indeholdt et forbehold, og af de drøftelser, som der jo også var om den generelle indkvarteringsordning, og det var jo drøftelser, der fandt sted i ministeriet bl.a. jo imellem ministeriets jurister og så mig. Og det forhold, at der jo i visse situationer skulle gøres en undtagelse, det har jeg også sagt tidligere, det havde jeg ærlig talt gerne set anderledes, men det var jo noget af dét, som vi jo drøftede, og som jeg blev meget bekendt med i forbindelse med de drøftelser, vi havde i ministeriet. Og på den baggrund, så var det jo så afgørende for mig, at den pressemeddelelse, som jeg udsendte i februar måned, altså der den 10. februar, den indeholdt en klar politisk tilkendegivelse fra mig om den generelle fremtidige indkvarteringsordning. Og derfor, så valgte jeg selv at beskrive den generelle indkvarteringsordning i pressemeddelelsen, så det politiske signal jo så til omverdenen stod fuldstændig tindrende klart i det tilfælde, det ikke havde stået klart tidligere, og det tror jeg nok i øvrigt, at det havde.

Pressemeddelelsen, den bliver jo så ikke umiddelbart den 10. februar fulgt op af andre skriftlige instrukser til Udlændingestyrelsen, som indeholdt et forbehold, og derfor, så blev min pressemeddelelse den eneste skriftlige instruks på det tidspunkt til Udlændingestyrelsen. Men det vil jo så også sige, at på det tidspunkt, hvor jeg sad og arbejdede med denne her pressemeddelelse, der havde dokumentet ikke karakter af at være en instruks, og det synes jeg bare er så helt afgørende, at du jo også Johanne Schmidt lige gør sig klart, og derfor så blev der jo netop heller ikke foretaget en juridisk vurdering af, om pressemeddelelsen efter sin ordlyd ville være lovlig, hvis den efterfølgende skulle læses som en instruks over for Udlændingestyrelsen. Og derfor, så har jeg ikke forud for udsendelsen af pressemeddelelsen drøftet den med mine embedsmænd, der har jeg jo ikke drøftet med mine embedsmænd, om selve dét, at jeg udsendte en pressemeddelelse, der indeholdt min politiske tilkendegivelse, ville være ulovlig, når den her undtagelse bliver taget ud. Så der forelå altså ikke en vurdering, og det ændrer bare ikke ved, at pressemeddelelsen i sin kategoriske og undtagelsesfri form ifølge ombudsmanden jo så var ulovlig, og det ændrer heller ikke ved, at det har jeg taget til efterretning. Men, og det synes jeg jo så er meget afgørende, jeg har selvfølgelig jo noteret mig, at ombudsmanden lægger til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis. Og derudover, så synes jeg også det skal fremhæves, at Udlændingestyrelsen jo hele tiden har administreret indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det betyder, at Udlændingestyrelsen i et antal sager på intet tidspunkt har adskilt parrene, det var de 6 par, som vi har været inde på ad mange omgange, og det indgår også i ombudsmandens vurdering af sagsforløbet.

Og så står der jo sådan set tilbage spørgsmålet om, der er ting i det her forløb, der kunne have været håndteret bedre, og det sagde jeg allerede jo nu for 4 timer og 40 min. siden eller sådan noget, at det var der, fordi jeg ville faktisk gerne, hvis jeg ser sådan i bagklogskabens lys, så ville jeg gerne, at vi havde udsendt en instruks, hvor undtagelserne var skrevet ind, de forhold, der var. Det blev der ikke, men det blev til gengæld kommunikeret mundtligt.

Så helt specifikt i forhold til det spørgsmål, du stiller omkring det spørgsmål der så blev stillet fra Dansk Folkeparti, Martin Henriksens side i spørgsmål 302, så kan jeg sige, at jeg jo i det svar redegør for den generelle instruks, og deraf der fremgår det, og nu citerer jeg lige: ”Jeg har forstået, at Udlændingestyrelsen er i færd med at omsætte min generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i konkrete sager”, og det er så citat slut ikke. Og at styrelsen så skulle omsætte den generelle instruks i retningslinjer til anvendelse i de konkrete sager, det afspejler jo netop, at den generelle instruks ikke var udtømmende. Og som nævnt, så skal jeg jo så være den første til at sige, det kunne godt have været klarere formuleret, men i øvrigt så vil jeg også lige sige, at det svar, altså på spørgsmål 302, det står jo ikke alene, fordi det bliver jo netop også fulgt op af et svar til Folketinget ganske få dage senere på det samråd, som Dan Jørgensen havde indkaldt til om barnebrude. ...

Josephine Fock: Ja tak. Jeg synes, det har været rigtig interessant at sidde her i dag. Det er kommet bag på mig. Jeg må sige, da jeg forbedrede mig til samrådet her, der tog jeg udgangspunkt i, hvad du både havde udtalt til Politiken, og hvad du også havde udtalt til Danmarks Radio i søndags, og der sagde du, at du ikke vidste, at det var ulovligt, og så skriver du, det er rigtigt, at jeg retter i den pressemeddelelse undervejs, men det er under forudsætning af, og med den opfattelse, at det her, det er lovligt, og det er også dét, embedsværket mener. Så jeg troede, vi skulle have en lang diskussion om, hvad du vidste, og hvad du ikke vidste. Men det har vi jo ikke skulle have, fordi du erkender jo fuldstændig, at du har godt vidst, at selvfølgelig skulle der være en individuel vurdering af de her par. Det er bare ikke dét, der er sket. Du udsendte en pressemeddelelse, som er blevet konverteret til en instruks, fordi den er blevet udsendt i to mails. Den ene er den rene pressemeddelelse, den anden det er en mail med pressemeddelelse inkl. en opgørelse over, hvilke har, som er indkvarteret sammen. I din instruks, der står der, de skal skilles ad med det samme. Det er helt klart sådan, dit system agerer. De her mennesker, de bliver skilt ad med det samme. Der bliver sendt breve til dem – jeg har et eksempel her fra 3. marts, hvor de skriver: Som følge af din meddelelse af 10. februar, så kan mindreårige asylansøgere ikke længere indkvarteres sammen med en ægtefælle en samlever. Dette gælder også, selvom parret har fælles

børn. På den baggrund bliver de her par skilt ad. Vi har et samråd den 15. marts, hvor både Johanne Schmidt-Nielsen og jeg spørger ind til – jamen, kan vi do ikke have en individuel vurdering. Der er nogle af de her par, der gerne vil være sammen. Der er nogle af de her par, som er kommet til Danmark sammen. Du svarer helt klart nej, der skal ikke være en individuel vurdering. Der kan være enkelte tilfælde, herunder fx et par med kongebrev, og der er åbenbart et konkret eksempel med et par med kongebrev, som kan få lov til at blive boende sammen. Du giver os helt klart indtryk af, at du administrerer benhårdt, og de bliver adskilt med det samme. Det er også dét, du skriver i dit Facebook-opslag fra den 11. februar 16. Det er også dét, du skriver i dit Facebook-opslag fra den 11. februar 16. Det er dét, du skriver i dit Facebook-opslag fra den 21. maj. Det er også dét, du svarer til Dansk Folkeparti, så hvordan er det, du kan sidde her og sige til os – jamen, det er ikke nogen instruks, fordi det vidste jeg godt ville være ulovligt. Men jeg udsendte en pressemeddelelse i stedet for, som i øvrigt blev udsendt af to hug – én med en ren pressemeddelelse, en anden med en pressemeddelelse vedhæftet en opgørelse over de mindreårige par, der er boende i Danmark. Det er jo helt skævt det her. Det er virkeligt – ja, det kommer bag på mig. Så vi bliver nødt til at følge op med skriftlige spørgsmål, og selvfølgelig indkalde til et nyt samråd.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jamen, det vil jeg jo så se frem til. Men altså jeg vil sige i forhold til spørgsmålet om individuel vurdering. Altså du kan jo ikke få et klarere bevis på det, kan man sige, end der er 23 par, der bliver adskilt, og der er 6 par, der ikke bliver adskilt. Så der bliver jo netop foretaget en individuel vurdering. Og så som jeg også siger i samrådstalen, jeg vil lige citere det igen, fordi der må være et eller andet, du ikke lige har hørt, fordi der siger jeg jo dér, det er så et citat: "At der i helt særlige tilfælde kan være omstændigheder, der betyder, at vi skal gøre en undtagelse". Det kunne jo fx være i det tænkte tilfælde, at et par er gift i Danmark med et kongebrev, men det ændrer ikke ved, at jeg har den meget klare og stærke holdning til, at mindreårige ikke skal bo sammen med en ægtefælle eller en sammenlever i asylsystemet. Og som det jo netop fremgår af det her citat, så nævnes kongebrevets situation jo som et eksempel, og deraf så følger jo også, at der også kunne være andre eksempler. Ellers så ville der jo ikke ... ellers ville jeg jo ikke sige fx på grund af kongebrevet, så vil jeg

sige, at der vil være det tilfælde, at hvis man er gift her i Danmark med et kongebrev. Det siger jeg jo ikke. Jeg siger, at der vil fx være det tænkte tilfælde at bummelum, bummelum. Så altså det viser netop, at der er andre også. Og jeg gætter ikke på, at de 6 der, der er uadskilt, at de alle sammen er gift med kongebrev. Så jeg vil bare sige – praksis viser jo så, at der netop sker en individuel vurdering.

...

Josephine Fock: Ja, og så siger du på samrådet, så for at summere op, for det første, så er vi ved at udarbejde nye retningslinjer som generelt sikrer, vi ikke har barnebrude i de danske asylcentre, og for det andet, så har jeg sørget for, at de par, der var indkvarteret sammen enten nu er indkvarteret adskilt eller som udgangspunktet vil blive det inden for kort tid. Og dermed, så viser du jo helt tydeligt, at du ændrer praksis, har ændret praksis. Og jeg synes, det er modigt af dig at sige, at der slet ikke er blevet ændret praksis. Fordi det har vi jo dokumentation for også i ombudsmandens rapport, at det er der.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Jeg tror bare lige du skal fæstne dig ved ordet generelt.

...

Sofie Carsten Nielsen: ... Jamen, jeg kan fuldt og helt bakke op om Johanne Schmidt-Nielsens opsummering. Så blot to pointer. Ministeren siger på samrådet i dag, at pressemeddelelsen bliver ikke vurderet af embedsværket, og det står i modstrid til dét, som ministeren selv siger i interview 21.5. til Politiken og til Danmarks Radio den 23.5., hvor ministeren siger det modsatte, at den er vurderet lovlig. Så det har vi jo til gode at finde ud af, hvad det egentlig er ministeren mener her.

Og den anden pointe, ministeren siger på samrådet i dag, at alle de par, der blev adskilt var blevet individuelt vurderet, også selvom de jo så senere får en vurdering og kommer tilbage sammen, sådan som 8 par gjorde. Det virker også usammenhængende i betragtning af ombudsmandens redegørelse side 5, som jeg tidligere har været inde på, om ikke i direkte modstrid, så ganske usammenhængende, og det må jo kunne

dokumenteres, at alle de par, der blev adskilt fik en individuel vurdering, så det følger vi selvfølgelig op på skriftligt og med et yderligere samråd.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja tak. Jamen man kan jo sige, det sidste var vel mere sådan en opsummering ud fra, hvordan Sofie Carsten Nielsen ser tingene. Vi ser jo åbenlyst ikke helt ens på de her ting. Men jeg vil bare sige for mit vedkommende at opsummere, at der skal ingen tvivl herske om, at jeg har haft et ønske og har stadigvæk et ønske og et mål om at beskytte de her piger. Og det har jeg, fordi vi lever i Danmark, og her der lever vi endnu engang efter det værdisæt, man har ret til at vælge sit eget liv, og man har dermed også ret til at vælge sin egen ægtefælle.

Når man så ser på, hvad skete der så efterfølgende. Så skete der jo rent faktisk dét, at fire af de her piger sagde nej tak til at komme tilbage til deres mænd. Jeg tror, det har formodning for sig, at det kunne være mænd, de ikke selv har valgt, men som de er blevet tvunget til at være sammen med. Og under normale omstændigheder, og det ved jeg jo, det har jeg jo fornemmet på de her 5 timer cirka, vi har været sammen her, at det så ikke er normale tilstande, men under normale omstændigheder, så vil jeg mene, at det vil være en stærk værdi, forhåbentlig for os alle sammen, og det tror jeg, det er, at man også som pige, ung pige i Danmark lever et frit liv, og at man selv vælger sin ægtefælle. Så jeg kan i hvert fald bare konkludere, at så jeg vælger at sige det selv også, at vi har reddet fire piger her fra at bo sammen med en mand, de ikke ønsker at bo sammen med, og det er jeg ganske godt tilfreds med, selvom jeg må sige, at jeg er ulykkelig over, at der jo så er netop eksempler på piger, der kommer til Danmark, som ikke selv har valgt deres ægtefælle, men som vi i et statsfinansieret asylsystem var ved at komme til at bakke op om, kan man sige, den middelalderlige måde at leve på, og det har jeg ikke ønsket. Så derfor så har mit hensyn hele tiden været at beskytte pigerne. Men det ved jeg godt, det fylder ikke meget her, men det fylder meget for mig.

...”

Uffe Toudal Pedersen har om samrådet forklaret²⁴⁰ bl.a., at pressemeddelelsen er en pressemeddelelse, og den er skrevet som en pressemeddelelse. Andre pressemeddelelser er skrevet på samme facon. Adspurgt, om der ikke fra ministeriets side udarbejdes pressemeddelelser, der varsler praksisændringer, når der f.eks. har været domme fra menneskerettighedsdomstolen eller EU-Domstolen, har han forklaret, at han ikke ved, om det ville være dem eller Justitsministeriet, der udarbejdede sådanne pressemeddelelser. Det kunne der godt være. Adspurgt, om pressemeddelelser fra ministeriet altid er politiske tilkendegivelser, har han forklaret, at det er de ikke nødvendigvis som sådan. Alt, hvad der kommer fra en minister, er dog i et eller andet omfang politisk. Han ved ikke, hvad han skal svare på spørgsmålet om, hvorvidt han er enig i ministerens udtalelse på samrådet om, at hun i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen ikke blev advaret af embedsværket. Han ved ikke, hvad der ligger i en ”advarsel”. De havde en diskussion om pressemeddelelsen, hvor han og andre embedsmænd sagde, at pressemeddelelsen havde været bedre og mere fyldestgørende, hvis der havde været en omtale af de særlige tilfælde. Om det havde karakter af en advarsel, vil han ikke gøre sig til dommer over. De havde de drøftelser den 9. og 10. februar 2016, som han har forklaret om, men der var ikke et stykke papir, hvor der stod ”advarsel”. Under de drøftelser, han havde med ministeren efter koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, sagde han til hende, at de ville administrere ordningen med undtagelser, fordi det ville være ulovligt ikke at gøre. Det relaterede sig til ordningen og ikke til pressemeddelelsen.

Inger Støjberg har om samrådet forklaret²⁴¹ bl.a., at når hun udtalte, at hun gerne så den ene i Gedser og den anden i Skagen efter adskillelsen, var det nok en talemåde for at understrege, at de skulle adskilles med størst mulig afstand, hvis det stod til hende helt alene. Det var sådan, hun gerne ville have det, hvis hun selv kunne bestemme uden restriktioner. Hun ville have, at parrene skulle så langt væk fra hinanden som muligt, for at kvinderne ikke blev påvirket af deres mænd i den periode, hvor de havde et pusterum. Hvis pigerne skulle have et pusterum og gøre op, om de ønskede at komme ud af deres ægteskab – og det var der nogen, der ønskede – og således gøre op med den kulturelle tvang, de havde været underlagt, nyttede det ikke noget, at manden stadig så dem over skulderen. Så får man ikke gjort op med den kulturelle tvang.

240 Afhøringssekstrakten, side 99-100.

241 Afhøringssekstrakten, side 144-145.

De skulle have muligheden for at danne sig deres egen mening og træffe en beslutning. Hun ville give kvinderne en så tryk tilværelse i Danmark som muligt, hvor de vidste, at de var i sikkerhed, og hvor de vidste, at der her gjaldt andre regler, hvis de ikke ønskede at være sammen med en mand, de eventuelt var blevet tvunget ind i et ægteskab med. Der var nogle diskussioner om de par, der havde børn, herunder om parrene, i tilfælde hvor det ikke var muligt at adskille dem med lang afstand, skulle placeres på samme center, og om fædrene f.eks. skulle transporteres, så de kunne se deres børn. De drøftede, hvordan de kunne gøre det. Det var ikke en given sag, at børnene skulle være hos moderen. De kunne også være hos fædrene. Der er ligestilling i Danmark, hvor fædrene lige så godt kan have deres børn. Hendes formål var at skabe så meget ro som muligt omkring kvinderne. Hvis kvinden ikke kunne eller ville tage vare på barnet i den proces, ville det være helt naturligt, at barnet kunne bo hos manden. Det var ikke anderledes, end hvis det var et dansk ægtepar. Hun ønskede at skabe ro om den store beslutning, det var for de her kvinder, fordi de kom fra en helt anden kultur. I en periode havde de den opfattelse i ministeriet, at man kunne indkvartere par, der ellers ikke kunne adskilles, på samme center, men ikke på samme værelse. Hun ville sikre kvinderne bedst muligt mod overgreb, blandt andet seksuelle overgreb. Parrene kom fra kulturer, hvor kvinder og mænd ikke er lige meget værd, og hvor der ikke er ligestilling. Det er manden, der i langt overvejende grad er i "overhånd". Det er kulturer, hvor vi ved, at der finder overgreb sted. Adspurg, om det også i tilfælde, hvor man havde undersøgt, om der var tale om et frivilligt forhold, var nødvendigt at skille parrene ad for at sikre sig imod, at pigerne blev udsat for overgreb, har hun forklaret, at det var hendes ønske at adskille parrene og derved sikre pigerne bedst muligt. Der var nogle ting, der gjorde, at man ikke kunne adskille parrene, og det rettede hun sig efter. Der var i øvrigt dækning for ordningen med indkvartering på samme center i ministernotatet. Det troede de dengang var muligt. Adspurg²⁴², om samrådet den 1. juni 2017 var første gang, at det blev introduceret over for offentligheden og Folketinget, at der var to spor, har hun forklaret, at de i hvert fald på dette tidspunkt klarlagde de to spor. Der var gået lang tid, og der var sket meget siden det seneste samråd i marts 2016, og man blev måske noget klarere i kommunikationen. Dette samråd blev desuden hurtigt videreført i endnu et samråd, og hun husker ikke, om det var på dette samråd og/eller på samrådet kort efter, at hun

242 Afhøringsekstrakten, side 149.

sagde, at der var noget med kommunikationen, der kunne have været lidt klarere – også over for offentligheden. Foreholdt²⁴³, at hun under samrådet udtalte, at forbeholdene blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen samme dag, har hun forklaret, at det blandt andet skete på koncerndirektionsmødet, hvor Lykke Sørensen sagde, at det skulle være inden for konventionens rammer. Det kan være det, hun henviste til, da hun svarede sådan, men hun kan ikke sige, om det specifikt var det, hun tænkte på. Hun kan heller ikke sige, om hun tænkte på den efterfølgende samtale mellem styrelsen og Line Skytte Mørk Hansen. Under samrådet nævnte hun også fire piger, som blev reddet. Det var oplysninger, hun havde fra ombudsmandens rapport. Da hun oplyste herom, havde hun ikke gjort sig bekendt med forholdene i de enkelte sager. Hun vidste ikke noget ud over det, der fremgik af ombudsmandens rapport. Hun ved ikke, hvorvidt nogen af dem var blevet tvunget ind i forholdet. Hun lagde et filter ned over; at de kom fra en kultur, hvor tvang og kulturel tvang er en indgroet del af familielivet. Hun var på et meget overordnet niveau, men hun fik oplysninger fra Udlændingestyrelsen om, at der var fire piger, der blev reddet, og det var hun glad for. ”Reddet” var hendes ord.

Lykke Sørensen har om samrådet forklaret²⁴⁴ bl.a., at hovedforfatteren til talepapiret vedrørende samrådet den 1. juni 2017 var Jesper Gori, men hun var selv meget inde over. Departementschefen, Mark Thorsen og ministeren var ligeledes inde over. Adspurg, om ministeriet før samrådet den 1. juni 2017 sondrede mellem pressemeddelelsen og instruks, og hvornår ministeriet indtog denne position, har hun forklaret, at der ikke var noget minut eller ti-metal, hvor man indtog denne position. Der kom ikke noget andet på skrift fra ministeriet end pressemeddelelsen, og derfor nåede ombudsmanden frem til, at pressemeddelelsen var instruks. Der var ikke noget tidspunkt, hvor man sagde: ”Nu er det blevet en instruks”. Hun kan ikke huske, hvornår ministeriet første gang tilkendegav sondringen mellem pressemeddelelsen og instruks. Hun husker ikke, hvad man betegnede pressemeddelelsen som, da man skrev til ombudsmanden. Hun mener, at man skrev ”instruks”. Foreholdt, at ombudsmanden noterede sig, at pressemeddelelsen omtales som ”ministerens instruks”, har hun forklaret, at dette var udtryk for, at ministeren ønskede den pågældende ordning, og at ministeren havde sendt en pressemeddelelse, som ikke blev fulgt op af andet, hvorfor pressemeddelelsen blev opfattet som en

243 Afhøringsekstrakten, side 151.

244 Afhøringsekstrakten, side 177 ff.

instruks. Forløbet blev opfattet således, at pressemeddelelsen efterhånden blev ministerens instruks. Ministeriet ville ikke stå bag den pressemeddelelse, der senere blev til en instruks, idet ministeriet ikke ville stå bag en undtagelsesfri instruks. Adspurg, om hun den 9. og 10. februar 2016 havde den opfattelse, at pressemeddelelsen alene var en politisk tilkendegivelse, har hun forklaret, at hun ikke drøftede en pressemeddelelse med Justitsministeriet, men derimod drøftede en ordning. Da hun var hos Nina Holst-Christensen den 10. februar 2016, var hun af den opfattelse, at ministeren havde vanskeligt ved at acceptere undtagelser. Dette var også baggrunden for hendes tilkendegivelse under koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. På koncerndirektionsmødet drøftede de ikke pressemeddelelsen, men ordningen. Hun havde ikke haft anledning til at drøfte, om der ved siden af pressemeddelelsen skulle udsendes en nærmere skriftlig instruks. Pressemeddelelsen blev en instruks, men det var ikke sådan, man overvejede situationen den 10. februar, hvor man diskuterede ordningen og ikke en pressemeddelelse. Pressemeddelelsen var en pressemeddelelse, da den blev sendt ud, og da der ikke kom noget efterfølgende, blev pressemeddelelsen indtil den 18. marts 2016 den eneste skriftlige tilkendegivelse til Udlændingestyrelsen, og pressemeddelelsen blev i den forstand en instruks. Der var ikke en konkret dato, hvor pressemeddelelsen blev til en instruks. Hun husker ikke, om ministeriet før den 1. juni 2017 betegnede pressemeddelelsen som en politisk tilkendegivelse. Hun tror, at der dagen før samrådet var et møde med Statsministeriet. Hun og departementschefen deltog fra Udlændinge- og Integrationsministeriet. Statsministeriets juridisk kommitterede deltog også. Ministrene deltog ikke. Sagen var blevet en stor politisk sag, der potentielt kunne have stor betydning for regeringen. Statsministeriet ville derfor gerne vide, hvad der var linjen i samrådet. Hun har ikke kendskab til, om der i perioden fra den 3. marts 2016, hvor hun havde en dialog med Tanja Franck i Statsministeriet, til den 31. maj 2017 var en dialog om sagen mellem Statsministeriets embedsmænd og Udlændinge- og Integrationsministeriets embedsmænd. Der kan have været enkelte samtaler, men hun husker det ikke. Der blev vist stillet nogle folketingsspørgsmål til statsministeren, og Udlændinge- og Integrationsministeriet kan have fået en orientering i den forbindelse. Hun ved ikke, om der var kontakt mellem Lars Løkke Rasmussen og Inger Støjberg i perioden fra den 10. februar 2016 og frem. Adspurg om, hvilke undersøgelser departementet havde foretaget af Udlændingestyrelsens administration, har hun forklaret, at udtalelsen om, "at styrelsen hele tiden har administreret den i overensstemmelse med vores internationale forpligtelser", var baseret på styrelsens egne oplysninger. Hun

var ikke selv ude at ”grave i sagerne”. Det var der heller ikke andre fra departementet, der gjorde. Adspurgt til, om hun er enig i Inger Støjbergs udtalelse under samrådet om, at der ikke forelå ”mundtlige eller skriftlige advarsler i forbindelse med udsendelsen af den her pressemeddelelse”, har hun forklaret, at forståelsen af dette udsagn kommer an på, hvad der tales om. Hvis man taler om pressemeddelelsen som et politisk budskab, der ikke indeholder alle undtagelserne, har hun ikke deltaget i en samtale med ministeren herom. Hun har deltaget i en drøftelse om ordningen og har i den forbindelse tilkendegivet, at ordningen skulle have undtagelser. Spørgsmålet er komplekst, og man kan se på samrådet, at det kan være svært at holde tingene adskilt. Hun har ikke haft en drøftelse med ministeren om, hvorvidt ministeren kunne udsende en pressemeddelelse, som kun indeholdt en beskrivelse af hovedreglen. Ministeren har heller ikke spurgt hende herom.

Line Skytte Mørk Hansen har om samrådet forklaret²⁴⁵ bl.a., at hun ikke er enig i, at der ikke blev givet advarsler til ministeren. Der blev givet mundtlige advarsler til ministeren om, at det var ret uhensigtsmæssigt at tage undtagelserne ud af pressemeddelelsen. Hun ved ikke, hvad Uffe Toudal, Lykke Sørensen og Jesper Gori præcis sagde til ministeren. Hun går ud fra, at de sagde, at der stadig ville være undtagelser. Hun er 100 procent sikker på, at ministeren fik dette at vide. Da de var til møde med ministeren den 9. februar 2016, vidste ministeren godt, at der ville være undtagelser. Jesper Gori sagde, at der ville være undtagelser. Hun husker ikke, om Jesper Gori sagde, at en ordning uden undtagelser ville være ulovlig. Ministeren fik at vide, at hun ikke kunne komme uden om, at der ville være undtagelser. I hendes hoved har pressemeddelelsen aldrig været en instruks. En instruks vil have en anden form, en anden sprogtone og være skrevet på et andet brevpapir. Adspurgt om, hvad instruksens så bestod i, har hun forklaret, at parrene som hovedregel skulle adskilles, men at der skulle være undtagelser. Hun ved godt, at Folketingets Ombudsmand vurderede, at pressemeddelelsen endte med at blive en instruks. Hun opfattede ikke selv pressemeddelelsen som en instruks.

Jesper Gori har om samrådet forklaret²⁴⁶, at som han husker det, var der op til samrådet drøftelser om, hvordan hændelsesforløbet skulle kommunikeres. Han er ret sikker på, at der var flere møder over flere udkast, der løben-

245 Afhøringsekstrakten, side 211.

246 Afhøringsekstrakten, side 283 ff.

de ændrede sig. I møderne deltog blandt andre Lykke Sørensen, ministeren, Mark Thorsen, Uffe Toudal Pedersen og han selv. Formentlig deltog Jonas From Soelberg også. Han ved ikke, om Mark Thorsen deltog i alle møder. Han husker ikke, om medarbejdere fra Koncernstyring deltog. Han husker ikke, om det blev drøftet, om ministeren var blevet advaret. Spørgsmålet var ikke oppe at vende, da taleudkastet blev drøftet. Det ville være naturligt, at departementschefen havde en sådan snak med ministeren. Han opfatter ministerens svar under samrådet således, at der her var en diskussion om, hvad der udgjorde en pressemeddelelse, og hvad der udgjorde en instruks. Spørgsmålet var, om ministeren var blevet advaret om, at en pressemeddelelse med det pågældende indhold var ulovlig. Han ved ikke, hvad ministeren forholdt sig til i svaret på Nicolai Wammens spørgsmål. Adspurgt, om han havde haft drøftelser med Lykke Sørensen eller andre i ministeriet om, hvorvidt det, der foregik, var ulovligt, har han forklaret, at hele sagen blev opfattet som mere facetteret end en generel snak om, hvorvidt noget var ulovligt. Adspurgt, om det i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen blev drøftet, om der skulle udsendes en instruks, har han forklaret, at det ham bekendt ikke den 10. februar 2016 eller forud herfor blev drøftet, at der skulle laves en skriftlig instruks. For ham er en instruks en generel tjenestebefaling om, hvordan en underliggende myndighed skal agere ved administrationen af bestemte sager. En pressemeddelelse signalerer et budskab og har til formål at henvende sig til pressen. Der gælder andre sandhedskrav til en pressemeddelelse. Da pressemeddelelsen den 10. februar 2016 blev sendt ud, var den efter hans opfattelse ikke en instruks. Da der ikke kom andet skriftligt materiale, blev pressemeddelelsen og den øvrige kontakt med Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 til en instruks. Pressemeddelelsen var for ham en pressemeddelelse. Efter hans opfattelse blev pressemeddelelsen den 10. februar 2016 ikke på noget tidspunkt til en isoleret instruks. Pressemeddelelsen blev sammen med mailene og telefonopkaldene den 10. februar 2016 til en instruks. Han forstår Folketingets Ombudsmand således, at det var pressemeddelelsen og den mundtlige instruks, som fulgte i forlængelse af pressemeddelelsen, der tilsammen udgjorde instruks. Instruksen blev udgjort af det, der fremgik af pressemeddelelsen og af den telefoniske besked om, at der skulle administreres i overensstemmelse med pressemeddelelsen. Pressemeddelelsen blev til en instruks på det tidspunkt, hvor det telefonisk blev meddelt, at der skulle administreres i overensstemmelse med pressemeddelelsen. Når han tidligere har forklaret, at det ham bekendt ikke den 9. og 10. februar 2016 var overvejelser om at følge op på pressemeddelelsen med en skriftlig instruks, var det

ikke udtryk for, at man på daværende tidspunkt mente, at der aldrig skulle udarbejdes en vejledning til Udlændingestyrelsen.

Mark Thorsen har om samrådet forklaret²⁴⁷ bl.a., at han var inde over talepapiret og Q&A's til samråd AT og AU den 1. juni 2017 på samme måde som ved øvrige samråd. Der var en gennemgang af talepapir og Q&A's forud for samrådet, hvor han, Jesper Gori, Lykke Sørensen, Inger Støjberg, Uffe Toudal Pedersen, Jonas From Soelberg og en ministersekretær deltog, som han husker det. Mødet blev holdt på ministerens kontor eller i en mødesal. Den del af talen, der opregner hændelsesforløbet, var skrevet af Jesper Gori. Han mener ikke, at passagerne i talepapiret om ændringerne i pressemeddelelsen blev drøftet på mødet. Han kan ikke huske, at han skulle have haft bemærkninger til det. Han husker ikke, hvem der tog initiativ til at sætte sondringen mellem instruks og pressemeddelelse ind i talen, men han vil tro, at det var Jesper Gori, der som taleskriver tog initiativ til det. Adspurg, om han før dette samråd havde set eller hørt ministeren give udtryk for, at pressemeddelelsen var en politisk tilkendegivelse og ikke en instruks, har han svaret, at han tror, at man generelt talte om instruks i den form, at man med instruks mente både pressemeddelelsen og det, der var gået mundtligt til Udlændingestyrelsen i samme anledning. Der var på det tidspunkt en besked om at effektuere adskillelserne, men det fremgår også af ministeriets redegørelse til Folketingets Ombudsmand, at der løbende var drøftelser, og han vidste selv, at Jesper Gori havde møder med styrelsen om, hvad man skulle gøre i de konkrete sager og om retningslinjer. Han vidste således fra et meget tidligt tidspunkt i forløbet, at der foregik noget ved siden af pressemeddelelsen. Der var rigtig mange spørgsmål i disse samråd. Han så alle spørgsmålene, men han koncentrerede sig om de spørgsmål, der indeholdt længere tekst. Ofte lavede de et ankersvar, der svarede på de fleste spørgsmål, og som de øvrige svar henviste til. Det svar gennemgik de ofte ret grundigt, og det var genstand for drøftelser under møder. Foreholdt talepapiret var han enig i, at det er udtryk for en eftertænkning, at grunden til, at pressemeddelelsen fik karakter af en instruks, var, at der ikke i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen blev sendt en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen, som beskrev de undtagelser, der skulle gøres. Da de udarbejdede pressemeddelelsen, var han ikke bekendt med, at der skulle laves en egentlig skriftlig instruks. Det spurgte

247 Afhøringssekstrakten, side 395 ff.

han ikke ind til. Omvendt ville svaret entydigt være nej, hvis han var blevet spurgt til, om pressemeddelelsen skulle stå som en instruks. Lidt firkantet sagt leder man ikke landet efter pressemeddelelser. Det er ikke normalt, at en pressemeddelelse er det eneste skriftlige grundlag, man arbejder ud fra. Han kan ikke nævne andre sager, hvor en pressemeddelelse har udgjort det eneste skriftlige administrationsgrundlag. Han har aldrig set pressemeddelelsen som andet end en pressemeddelelse. Alene det, at én som ham var med til at rette i ordlyden, viser også, at det var en pressemeddelelse. Det var også derfor, at det var presseenheden, der arbejdede med den. Han har – også fra andre myndigheder – set mange andre pressemeddelelser, der beskriver en ny praksis. Men han har ikke set andre pressemeddelelser, der har udgjort det eneste grundlag for en myndigheds administration. Det er rigtigt, at ministeriet, herunder han, udsendte meddelelser, hvor pressemeddelelsen blev omtalt som en instruks. Han reagerede ikke på det, fordi han dengang ikke tænkte, at der var noget galt i den fremgangsmåde, der havde været anvendt i 2016. Det var først, da Folketingets Ombudsmand et år senere i sin redegørelse kritiserede forløbet, at han blev opmærksom på det. Han tog Folketingets Ombudsmands udtalelse til sig. Han deltog i et møde, hvor de drøftede talen. Det var Jesper Gori, der havde skrevet udkastet til talen. Han er ikke bekendt med, at der blev udsendt andet end pressemeddelelsen den 10. februar 2016. Han studsede ikke over ordet ”udsendt”. Han kan forstå, at notatet af 2. februar 2016 ikke blev oversendt til Udlændingestyrelsen. Han er ikke bekendt med, at der var drøftelser om at oversende notatet til Udlændingestyrelsen. Han ved ikke, hvor meget det ville have hjulpet under samrådet at henvise til, at de også havde et notat internt i ministeriet. Det var først i forbindelse med undersøgelseskommisionens arbejde, at han blev bekendt med, at notatet af 2. februar 2016 ikke var blevet sendt til Udlændingestyrelsen. På tidspunktet for samrådet vidste han således ikke, at notatet ikke var sendt til Udlændingestyrelsen. Han tænker, at hvis man havde sendt notatet, havde man nok skrevet det i samrådstalen. Samrådstalen var en bagudrettet redegørelse for et hændelsesforløb, og han fandt derfor ikke anledning til på dét tidspunkt at få notatet på banen. Han går ud fra, at Jesper Gori, da han skrev talen, var opmærksom på, om der var sendt noget til Udlændingestyrelsen. Man kunne ikke skrive i talen, at man havde sendt notatet til Udlændingestyrelsen, når man ikke havde sendt det. Hele sagens kerne og det, Folketingets Ombudsmand kritiserer, er, at der ikke gik andet på skrift til Udlændingestyrelsen end pressemeddelelsen. Afsnittet i talen var en redegørelse for hændelsesforløbet, og der var derfor ikke anledning til at omtale notatet. Adspurgt, om der ikke fandtes anledning til at omtale notatet

på samrådet i øvrigt, har han forklaret, at det kunne man sagtens have gjort. Han kan ikke svare på, hvorfor Jesper Gori, der både arbejdede med notatet og skrev samrådstalen, ikke skrev notatet ind i samrådstalen. Han er ikke umiddelbart enig i, at det ville have været opportunt på tidspunktet for samrådet at have bemærket, at der forelå et notat i ministeriet og i samme forbindelse have sendt notatet til Udlændingestyrelsen, da han er usikker på, hvad det ville have hjulpet i forhold til Folketingets Ombudsmands kritik og den kritik, der i øvrigt var på tidspunktet for samrådet. Det ville ikke have gjort fra eller til i forhold til kritikken om, hvad man havde sendt til Udlændingestyrelsen. Han er enig i, at det i lyset af Line Skytte Mørk Hansens telefonsamtale ville have været naturligt, at Udlændingestyrelsen var blevet gjort bekendt med indholdet af notatet. Spørgsmålet er, om ikke Udlændingestyrelsen var blevet gjort bekendt med konklusionen i notatet om, at der skulle være en individuel vurdering af sagerne, og at der kunne komme undtagelser. Han er enig i, at der ikke i samrådstalen var en reference til notatet, men der var en reference til, at der ved siden af det skriftlige også var en mundtlig tilkendegivelse over for Udlændingestyrelsen. Han vil tro, at samrådstalen refererer til koncerndirektionsmødet, hvor Udlændingestyrelsens direktør deltog. Han synes derfor, at det er svært at sige, at der ikke i samrådstalen blev redegjort for, hvad der også blev nævnt for Udlændingestyrelsen på det tidspunkt. Foreholdt ministerens svar til Pernille Bendixen under samrådet AT og AU den 1. juni 2017 om de fire piger, der efter adskillelsen havde udtrykt ønske om ikke at blive indkvarteret sammen med deres mand, har han oplyst, at tallet fire stammede fra en tabel i Folketingets Ombudsmands redegørelse, og det indgik i drøftelserne forud for samrådet. De gik ikke nærmere ind i de fire konkrete sager, da man ikke kunne læse ud af tabellen, hvilke fire sager der var tale om.

Ditte Kruse Dankert har om samrådet forklaret²⁴⁸ bl.a., at hun ikke husker, at Udlændingestyrelsen var inde over oplysningerne om de fire piger, som ministeren under samrådet omtalte var blevet ”reddet ud af et ægteskab/samliv, som de ikke har ønsket”. Hun husker, at der var snak om, hvor mange af pigerne der havde ønsket at blive adskilt.

Uffe Toudal Pedersen har supplerende forklaret²⁴⁹, at notatet af 2. februar 2016 blev nævnt i en tidslinje, der indgik i ministerens materiale til samrådet. Han

248 Afhøringsekstrakten, side 461.

249 Afhøringsekstrakten, side 743.

vidste, at notatet var blevet godkendt, og det var naturligt, at dette blev anført i tidslinjen. Tidslinjen blev lavet til ministeren, således at hun i samrådet kunne redegøre for, hvad der var sket i sagen, men notatet var ikke genstand for en selvstændig diskussion. Adspurg²⁵⁰, om han kan nævne tilfælde, hvor notatet af 2. februar 2016 var fremme under de drøftelser, som han efter den 9. februar 2016 havde med embedsmænd eller ministeren, har han forklaret, at han ikke kan pege på møder og datoer, hvor notatet blev diskuteret. Notatet formede hans holdning til, hvordan sagen skulle køre, og notatet var på hans "lystavle". Adspurgt, har han bekræftet, at det var hans indtryk, at hans medarbejdere formidlede tanker i notatet til Udlændingestyrelsens medarbejdere. Dette var også, hvad der rent faktisk skete, idet der hos Udlændingestyrelsen var en forståelse af, at der skulle være undtagelser. Han kunne se, at det i kontakten mellem Lykke Sørensen, Jesper Gori og Ditte Kruse Dankert var forudsat, at der skulle være undtagelser. Han kunne godt have tænkt sig, at man havde været skarpere i tilbagemeldingen til Udlændingestyrelsen, ligesom han også godt kunne have tænkt sig, at Udlændingestyrelsen havde været skarpere i sin tilbagemelding til departementet.

8.11.8.6. Reaktionen på samrådet fra medarbejdere i Udlændingestyrelsen

Det fremgår af en intern mailtråd i Udlændingestyrelsen, at indholdet af samrådet blev drøftet mellem nogle af styrelsens medarbejdere. Lene Linnea Vejrum skrev således den 1. juni 2017 kl. 18.53 til Adam Abdel Khalik og Ditte Kruse Dankert – under emnet "Næste samråd" – at det tydede på, at næste samråd ville omhandle spørgsmålet om, hvorvidt der blev administreret lovligt, og om de pågældende par havde fået en individuel vurdering. Ditte Kruse Dankert besvarede mailen samme dag kl. 19.36 således:

"Altså et af de store problemer ved dagens forklaring er, at hun jo, hvis man skulle lægge til grund, at departementet så undtagelser for sig og ønskede en konkret vurdering så nødvendigvis må kritisere fx - og især - min mail til operatørerne. Så har jeg administreret helt i strid med instruksen."

Mailen blev besvaret således af Lene Linnea Vejrum samme dag kl. 20.15:

250 Afhøringsekstrakten, side 750.

"Ikke du - vi.

Men sådan var det jo ikke. Det ved vi til gengæld også. Har sendt 630 til T."

Kl. 20.31 sendte Ditte Kruse Dankert som led i samme mailstreng sålydende mail til Lene Linnea Vejrum:

"Jeg synes ikke vi kan acceptere nogen kritik. Det er simpelthen udelukket. Vi redder dem, og så skulle takken være, at vi ikke forstod en instruks (eller hvad man snart skal sige). Jeg bliver bombarderet af beskeder fra US folk, der ikke forstår dagens samråd "hvem sagde de det til?, har vi så været for restriktive? Osv". Jeg ved ikke engang, hvad jeg skal svare. Vil ikke desillusionere hele kontoret ift tillid. Jeg føler mig som gidsel i en løgn rent ud sagt. Der er simpelthen for mange, der kender vores version. Det kan ikke styres.

Nå, vi må vende det med Tanja.

Hvis du synes, så kan vi måske godt sige til Tanja, at Henrik har ringet til mig. Det styrer du. Men hun må endelig ikke nævne for Lykke eller departementet. Lykke går bananas. jeg bliver bare nervøs for, om Tanja pludselig tror, at vi er forkerte på den. Det var Lykke og Uffe, Henrik var nervøs for."

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret²⁵¹, at hun godt kan have set noget af det samråd, som Ditte Kruse Dankerts mail af 1. juni 2017 kl. 19.36 blev sendt i forlængelse af, men hun så ikke hele samrådet. Hun tror, at der var noget frustration, der skulle ud. Frustrationen omhandlede, at det på samrådet lød som om, at man vidste noget mere på tidspunktet for instruksen, end de var klar over i styrelsen. Hvis departementet hele tiden havde ment, at der skulle være undtagelser, og styrelsen havde fået dette at vide, ville det have været i strid med instruksen, at de skrev til operatørerne, at der ikke skulle være undtagelser. Hun tror ikke, at Ditte Kruse Dankerts kommentar relaterede sig til spørgsmålet om en konkret vurdering, idet de hele tiden behandlede sagerne med undtagelser. Adspurgte til Ditte Kruse Dankerts mail senere samme aften

251 Afhøringssekstrakten, side 433-434.

kl. 20.31 har hun forklaret, at hun helt sikkert har nævnt for Tanja Franck, at der var "røre" i styrelsen over samrådet, og at det nu lød som om, at det fra begyndelsen var blevet sagt til styrelsen, at der skulle være undtagelser. Ditte Kruse Dankert og hun har selvfølgelig drøftet, at det var i modstrid med deres opfattelse af, hvad der var blevet sagt. Hun husker ikke, om Ditte Kruse Dankert i detaljer fortalte om den samtale med Henrik Grunnet, hun henviste til i mailen. Hendes svar til Ditte Kruse Dankert kl. 20.15, hvori hun anførte "ikke du – vi", var udtryk for, at hvis der skulle være handlet i strid med en instruks, der indebar undtagelser, var det ikke Ditte Kruse Dankert alene, men styrelsen som sådan, der havde gjort det. Sådan var det dog ikke. Styrelsen handlede ikke sådan, men foretog undtagelser.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret²⁵², at de i den pågældende mailtråd diskuterede, at Udlændingestyrelsen ikke havde fået at vide, at der skulle administreres med undtagelser. Adspurg, hvordan sætningen "[s]å har jeg administreret helt i strid med instruks" harmonerer med hendes forklaring om, at der hele tiden blev foretaget en konkret og individuel vurdering, har hun forklaret, at der med forklaringen under samrådet blev trådt over en af de "røde linjer" i forhold til Udlændingestyrelsen. Hvis Udlændingestyrelsen havde fået en klar instruktion om, at der skulle administreres med undtagelser, ville hun ikke have forstået instruks, da hun den 10. februar 2016 skrev til operatørerne, som hun gjorde. Foreholdt, at hun i mailen brugte ordet "administreret", har hun forklaret, at hun opponerede imod, at det på samrådet blev sagt, at departementet den 10. februar 2016 lagde op til, at der skulle være undtagelser. I så fald ville det fremstå som meget mærkeligt, at hun til operatørerne skrev, at alle par skulle adskilles. Det ville i så fald fremstå, som om Udlændingestyrelsen havde misforstået instruks, idet hendes mail til operatørerne ville "stå og blafre". Hun overvejede ikke nøje ordvalget i sin mail, herunder brugen af "administreret", men hun ville i sin mail tilkendegive, at hun – hvis udtalelserne under samrådet havde været dækkende – ikke havde forstået departementets budskab. Den administration, som Udlændingestyrelsen efterfølgende foretog, var efter hendes opfattelse i overensstemmelse med en ordning om, at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering. Når hun i sin mail brugte udtrykket "administreret", omhandlede dette hendes mail den 10. februar 2016 til operatørerne og ikke sagsbehandlingen. Hun følte

252 Afhøringsekstrakten, side 458.

sig trådt på, da hun skrev mailen, og var ”i sine følelsers vold”. I²⁵³ sin mail af 1. juni 2017 kl. 20.31 reagerede hun på, at det, der blev sagt under samrådet den 1. juni 2017, ikke var i overensstemmelse med, hvad der rent faktisk var foregået. Hun syntes, at der under samrådet blev ”spillet højt spil”, idet der have været mange medarbejdere involveret, som havde en anden opfattelse end den, der blev tilkendegivet under samrådet. Henrik Grunnet ringede til hende under samrådet den 1. juni 2017. Under samrådet fik man den opfattelse, at Udlændingestyrelsen havde ”tumlet rundt”, men at Udlændingestyrelsen godt hjulpet af departementet nu var ved at komme på ret kurs. Dette var lidt ”stærk kost” for Udlændingestyrelsen. Henrik Grunnet var bestyrtet over det, der blev sagt under samrådet, idet han mente, at det var i strid med det, som han havde oplevet. Han sagde: ”Hvad er det, hun siger? Hvorfor siger hun sådan?” Han gjorde hende opmærksom på svaret på spørgsmål S 630. Hun tænkte selv under samrådet på, om den nye direktør, Tanja Franck, nu ville tro, at Udlændingestyrelsen havde været ”forkert på den”. Hun husker ikke, hvorfor hun skrev ”Lykke går bananas” og ”Det var Lykke og Uffe, Henrik var nervøs for.” Hun ved ikke, om Lene Linnea Vejrum fortalte Tanja Franck om hendes samtale med Henrik Grunnet.

Som led i en privat mailkorrespondance den 3. juni 2017 mellem Ditte Kruse Dankert og [...] sendte Ditte Kruse Dankert kl. 15.53 følgende link:

”<https://www.information.dk/indland/2017/06/oppositionen-tvingeudlaendingestyrelsen-svare-stoejberg-sag>”

Af den efterfølgende korrespondance mellem de to fremgår bl.a.:

”Den 3. jun. 2017 kl. 17.21 skrev [...] ...:

Ja, det kan jeg godt se. Kan man tvinge jer/Styrelsen til at svare? Og hvem er det, der så skal svare? Den gamle chef eller den nye? De skal så svare på, om de modtog en mundtlig instruks? Den bliver svær....Hvis Styrelsen bliver tvunget, må man vel sige sandheden? ...

Fra: Ditte Kruse Dankert

253 Afhøringssekstrakten, side 461.

Sendt: 3. juni 2017 17:29
Til: [...]
Emne: Re: Information sidste nyt. Nu bliver det svært..

Der er gang i den pt. Bliver mere og mere usikker på om hun kan holde.

Jo, vi siger ikke andet end sandheden. Jeg har sagt at jeg definitivt ikke siger, at vi har modtaget en bredere instruks, fordi så har jeg handlet forkert (de læste mine mails op til samråd, fx hvordan jeg orienterer vores operatører)
 ...”

Adam Abdel Khalik har forklaret²⁵⁴, at han ikke var til stede under samrådet den 1. juni 2017, og der var ikke nogen fra styrelsen, der var sendt derover, men han har sikkert lyttet til det på kontoret. Det gjorde han altid, når der var samråd. Ditte Kruse Dankerts mail af 1. juni 2017 kl. 19.36 handlede om, at der forelå en undtagelsesfri pressemeddelelse, og at ministeren på samrådet havde sagt, at den ikke var undtagelsesfri. Han husker, at de i forbindelse med dette talte om, at hun ikke havde noget valg i forhold til, hvad hun skrev til indkvarteringsoperatørerne. Det, hun sagde, var, at det ville skabe betydelig forvirring, hvis hun der skrev, at der alligevel var undtagelser. Der var nødt til at være en entydig kommunikation. Han ved ikke, om Ditte Kruse Dankert drøftede det med nogen i februar 2016.

Margit Sander Rasmussen har herom forklaret²⁵⁵, at ministeren havde været i et samråd, der varede fem timer. I samrådet var kommet en ny fortælling frem om, at Udlændingestyrelsen hele tiden havde vidst, at der måtte gøres undtagelser til adskillelserne. Det blev hun overrasket over, da det ikke var sådan, hun huskede forløbet. Hun følte – ligesom Ditte Kruse Dankert skrev i en mail – at hun ”blev taget som gidsel i en løgn”.

8.11.8.7. Reaktionen på samrådet i Statsministeriet

Som opfølgning på samrådet sendte Christian Hesthaven den 1. juni 2017 kl. 18.52 følgende mail (med emnet ”Samråd om barnebrude”) til Christian Kettel Thomsen:

²⁵⁴ Afhøringsekstrakten, side 332.

²⁵⁵ Afhøringsekstrakten, side 494.

”Uim’eren var i dag gennem et ca. 5 timer langt samråd om barnebrude, hvor hun i vid udstrækning igen og igen gentog, at pressemeddelelsen af 10/2-16 om adskillelse af asylpar på daværende tidspunkt alene blev anset for politisk kommunikation, som hun ikke blev rådgivet juridisk om, og først efterfølgende blev anset som en (retlig) instruks, samt at det hele tiden stod klart, at der var nogle par, som skulle forblive sammen pga. internationale forpligtelser.

Det gav under samrådet fra mange sider anledning til spørgsmål om navnlig følgende forhold om ministerens løbende kommunikation om sagen.

- UIM bruger allerede samme dag, som pressemeddelelsen udsendes, udtrykket ”ministerens instruks”, herunder over for Udlændingestyrelsen. Der blev herunder spurgt til, hvor ministeren fik den erkendelse, at der var tale om en (retlig) instruks, og hvorfor der så ikke straks blev rettet op på, at der ikke var forbehold for internationale konventioner.
- Uim’eren er i Politiken 21/5 i år citeret for, at ”vurderingen var, at instruksen var lovlig, da den blev udstedt”.
- Uim’eren oplyser i dag, administration i overensstemmelse med reglerne) lå fast fra dag 1 (da pressemeddelelsen blev udsendt), men har angiveligt på Facebook så sent som 21/5 i år skrevet, at hun efter ombudsmandens udtalelse forelå ”blev tvunget til at ændre praksis”.

Desuden var der i den sidste del af samrådet fokus på, at hun i et FT-svar af 9/3-16 på et spørgsmål fra Martin Henriksen (DF) oplyste, at ”ingen mindreårige asylansøgere skulle indkvarteres med deres ægtefæller” og så noget uklart om, at de nærmere retningslinjer herfor var ved at blive udformet, selvom hun i dag siger, at det fra dag 1 lå klart, at der var nogen, som måtte forblive sammen pga. internationale forpligtelser.

Endelig var der fokus på, at ombudsmandens udtalelse kan udlægges således, at uim’erens instruks efter sit indhold var ulovlig, men at myndighedernes administration dog i praksis var lovlig.

EL har varslet nyt samråd om sagen og en større mængde spørgsmål på skrift inden.”

Christian Hesthaven har herom forklaret²⁵⁶, at han ikke selv fulgte samrådet, men en medarbejder så det igennem for at se, om der var tråde til Statsministeriet. Han er ret sikker på, at han klippede medarbejderens referat af samrådet ind i sin mail til Christian Kettel Thomsen. Det var Nicholas Rahui Webster Rømer, der havde lyttet til samrådet, og som havde nævnt, at der var tre-fire hovedtemaer, som fyldte på samrådet, og at man lige så godt kunne notere temaerne ned. Det billede, som samrådet efterlod hos dem, var, at det var meget rodet og svært at finde ud af, hvad der var op og ned, ligesom der lå en ombudsmandsudtalelse, som havde afdækket uregelmæssigheder. Det var imidlertid ikke første gang, at der lå en ombudsmandsudtalelse, som havde afdækket uregelmæssigheder i et ministerium, og der var ikke noget, der tydede på, at der var ved at samle sig et flertal imod ministeren.

Christian Kettel Thomsen har herom forklaret²⁵⁷, at han så noget af samrådet. Adspurgt, hvad han gjorde efter samrådet, har han forklaret, at han ikke husker, at han gjorde noget. Formentlig fordi han ikke vidste, hvad han skulle gøre, og fordi det ikke var statsministeren, der skulle i samråd, ligesom et nyt samråd endnu ikke var berammet og formentlig først ville blive afholdt efter sommerferien. Man måtte tage spørgsmålene, når de blev stillet. Han sad ikke med en opfattelse af, at det var hans opgave at samle op på dette samråd. Adspurgt, om han blev involveret i den politiske eskalering fra dette samråd frem mod det nye samråd den 23. juni 2017, har han svaret benægtende. Det var svært at se, hvor stormen skulle komme fra, idet der fortsat var et politisk flertal bag ministeren. Adspurgt, om han kan huske, hvorvidt de på mødet den 31. maj 2017 diskuterede linjen om, at noget kunne have været gjort bedre, har han forklaret, at han ikke konkret husker, hvad det var, der kunne have været gjort bedre, men der var et billede af, at sagen fremstod rodet, og at der var mange ting, der ”krydsede hinanden”. Han erindrer ikke konkret, hvad det relaterede sig til. Adspurgt, hvad han mener med, at der var mange ting, der ”krydsede hinanden”, har han forklaret, at han ikke fulgte sagen indholdsmæssigt, men det indtryk, han fik fra sine medarbejdere, var, at nogle af de

256 Afhøringsekstrakten, side 590-591.

257 Afhøringsekstrakten, side 613-614.

svar, der blev givet, fremstod som om, at det ”ikke helt hang sammen”. Dette var med til at tegne et billede af, at det fremstod rodet.

8.11.9. Folketingets Ombudsmand afslutter sagen

Folketingets Ombudsmand meddelte i et brev af 4. juni 2017 følgende til Udlændinge- og Integrationsministeriet:

”I brev af 23. marts 2017 bad jeg Udlændinge- og Integrationsministeriet om at orientere mig om, hvorvidt – og i givet fald på hvilken måde – den gældende retstilstand vedrørende adskilt indkvartering af mindreårige asylansøgere fra ægtefælle eller samlever her i landet var blevet formidlet til de berørte udlændinge på asylcentre mv.

Hvis parrene ikke aktuelt blev orienteret om retstilstanden, bad jeg ministeriet om at oplyse, hvilke overvejelser ministeriet havde gjort sig vedrørende eventuel orientering af de pågældende fremover.

Jeg har modtaget Udlændinge- og Integrationsministeriets brev af 2. maj 2017. Ministeriet har til brug for sin besvarelse indhentet en udtalelse fra Udlændingestyrelsen, som ministeriet har henholdt sig til.

Udlændingestyrelsen har i udtalelsen bl.a. oplyst, at det fremgår af styrelsens retningslinjer af 1. juli 2016 til indkvarteringsoperatørerne (retningslinjernes pkt. 2.1.1 og 2.3), at operatørerne i forbindelse med den første indkvartering på modtagecenter skal vejlede parterne om reglerne for indkvartering af mindreårige, herunder mindreårige med ægtefæller eller samlever.

Endvidere fremgår det af udtalelsen, at styrelsen i forbindelse med de individuelle partshøringssamtaler sikrer sig, at parterne har forstået deres retsstilling, herunder rammerne for besøg, og vejleder parterne i nødvendigt omfang. Under partshøringssamtalerne – der tilstræbes afholdt senest en uge efter, at operatøren har orienteret styrelsen om sagen – vejleder styrelsen parterne om, at separat indkvartering er et udgangspunkt, der kan fraviges, hvis separat indkvartering efter en konkret vurdering er uforenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændingestyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen i forbindelse med den første indkvartering skriftligt oplyser parterne om udgangspunktet for indkvarteringsordningen. Styrelsen tilstræber, at udlændingen modtager den skriftlige meddelelse inden for 1-2 dage efter, at operatøren har orienteret styrelsen om sagen.

Yderligere vil styrelsen fremover i den skriftlige meddelelse nævne nogle af de momenter, der vil kunne indgå ved vurderingen af, om separat indkvartering af parterne vil være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

På baggrund af det anførte har jeg besluttet ikke at foretage mig mere vedrørende det generelle spørgsmål om formidling i forhold til de berørte udlændinge af den gældende retstilstand vedrørende indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefælle eller samlever her i landet.

Jeg foretager mig således ikke mere i sagen.”