INSTRUKSKOMMISSIONENS
Beretning

Kapitel 1-7

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 1

INDHOLD

Bind 1
Forord 19

Kapitel 1
Kommissoriet, kommissionens sammensætning og afgrænsning af kommissionens opgaver 23
1.1. Baggrunden for kommissionens nedsættelse 23
1.2. Kommissoriet 24
1.2.1. Spørgsmål fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vedrørende udkast til kommissorium 27
1.3. Kommissionens sammensætning 29
1.4. Kommissionens oplysning af sagen og afgrænsning af kommissionens opgaver 30
1.5. De berørte myndigheder 31
1.6. Undersøgelsens tidsramme 31

Kapitel 2
Kommissionens tilvejebringelse af materiale mv. 33
2.1. Data og skriftligt materiale 33
2.1.1. Generelt 33
2.1.2. Materiale fra Folketingets Ombudsmand 34
2.1.3. Materiale fra Udlændinge- og Integrationsministeriet 34
2.1.4. Materiale fra Udlændingestyrelsen 37
2.1.5. Materiale fra Justitsministeriet 38
2.1.6. Materiale fra Statsministeriet 39
2.1.7. Materiale fra Folketinget 40
2.1.8. Materiale fra indkvarteringsoperatørerne 40
2.1.9. Materiale fra medier 40
2.1.10. Materiale fra øvrige 40
2.1.11. Skriftlige redegørelser 41
2.1.12. Yderligere oplysninger 41
2.2. Afhøringer 41

2.3. Processuelle afgørelser mv. 43
2.3.1. Afbeskikkelse af bisiddere 43
2.3.2. Høring 43
2.3.3. Salær til bisidderne 43

Kapitel 3
Myndighedernes opbygning og involverede personer mv. 45
3.1. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet 45
3.2. Udlændingestyrelsen 50
3.3. Justitsministeriet 52
3.4. Statsministeriet 54
3.5. Folketingets Ombudsmand 55
3.6. Operatører mv. 55

Kapitel 4
Resumé 57
4.1. Indledning 57
4.2. Baggrund 57
4.3. Oplysningerne i sagen 58
4.4. Indkvarteringsordningen og administrationen heraf 58
4.4.1. Instruksen af 10. februar 2016 59
4.4.2. Indkvarteringsordningen fra den 18. marts til den 28. april 2016 60
4.4.3. Indkvarteringsordningen fra den 28. april til den 1. juli 2016 61
4.4.4. Den nuværende indkvarteringsordning 62
4.4.5. Administrationen af indkvarteringsordningen 63
4.5. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand 65
4.6. Oplysningen af Folketinget 66
4.7. Sammenfattende om Inger Støjbergs rolle 67
4.8. Justitsministeriets rolle 69
4.8.1. Fhv. justitsminister Søren Pind 69
4.9. Statsministeriets rolle 70
4.9.1. Fhv. statsminister Lars Løkke Rasmussen 70

Kapitel 5
Kommissionens sammenfatning af det faktiske forløb 73
5.1. Indledning 73

5.2. Perioden forud for den 10. februar 2016 73
5.2.1. Praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere forud for den 10. februar 2016 73
5.2.2. Forløbet forud for Inger Støjbergs pressemeddelelse af 10. februar 2016 75
5.2.2.1. Inger Støjbergs opslag på Facebook den 25. januar 2016 75
5.2.2.2. Udlændingestyrelsens høring af indkvarteringsoperatørerne 79
5.2.2.3. Notat om Udlændingestyrelsens praksis i sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere 83
5.2.2.4. Udarbejdelse af pressemeddelelsen 105
5.2.2.5. Drøftelser med Justitsministeriet den 9. og 10. februar 2016 118
5.3. Forløbet den 10. februar 2016 126
5.3.1. Koncerndirektionsmødet 126
5.3.2. "Instruksen" om adskillelse af asylpar 141
5.3.2.1. Pressemeddelelsen 141
5.3.2.2. Telefonsamtalen mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum 145
5.3.2.3. Øvrige oplysninger og reaktioner vedrørende praksisændringen 152
5.3.3. Indkvarteringsoperatørerne informeres om den ændrede praksis 160
5.4. Perioden fra 11. til 29. februar 2016 165
5.4.1. Udlændingestyrelsens udmøntning af praksisændringen (den 12. – 17. februar 2016) 165
5.4.1.1. De berørte par 165
5.4.1.2. De første adskillelser 167
5.4.1.3. Udlændingestyrelsen overvejer at forelægge sager for ministeriet 184
5.4.1.4. Reaktioner på adskillelse fra den første gruppe af adskilte par 187
5.4.2. Udlændingestyrelsen efterspørger retningslinjer 192
5.4.3. Ministeriets håndtering af en pressehenvendelse og Justitsministeriets inddragelse heri 193
5.4.4. Høring af indkvarteringsoperatørerne 201

5.4.5. Møde den 22. februar 2016 mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen 202
5.4.6. Operatørmøde den 23. februar 2016 209
5.4.7. Spørgsmål S 630 til udlændinge-, integrations og boligministeren 211
5.4.8. De efterfølgende adskillelser i februar og marts 2016 216
5.4.8.1. Reaktioner på adskillelserne fra disse par 219
5.5. Perioden fra 1. til 31. marts 2016 221
5.5.1. Røde Kors anmoder om dispensationsadgang 221
5.5.2. Udlændingestyrelsen forelægger fem sager for departementet 229
5.5.2.1. Møde den 8. marts 2016 mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen 233
5.5.2.2. Forelæggelse af sager for ministeren 236
5.5.2.3. De videre drøftelser om og behandlingen af de fem forelagte sager 245
5.5.3. Forespørgselsdebat med statsministeren om værdier den 4. marts 2016 253
5.5.4. Spørgsmål nr. 302 til udlændinge-, integrations- og boligministeren 262
5.5.5. Klage fra et asylpar til Folketingets Ombudsmand 266
5.5.6. Samråd Z den 15. marts 2016 267
5.5.6.1. Beredskaber til brug for samrådet 267
5.5.6.2. Andre oplysninger, der tilgik ministeriet i forbindelse med samrådet 273
5.5.6.3. Formøde den 14. marts 2016 med ministeren om samrådet 274
5.5.6.4. Samrådet 278
5.5.7. Jesper Goris mail af 18. marts 2016 287
5.5.8. Udtalelse fra Institut for Menneskerettigheder og besvarelsen heraf 291
5.5.9. Forvaltningsretlige overvejelser i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen 293
5.6. Perioden fra 1. til 30. april 2016 296

5.6.1. Udlændingestyrelsens videre sagsbehandling vedrørende to par 296
5.6.2. Tanja Francks tiltræden som ny direktør i Udlændingestyrelsen 297
5.6.3. Udlændingestyrelsens notat om Danmarks internationale forpligtelser 298
5.6.4. Udlændingestyrelsens udtalelse til Folketingets Ombudsmand/beslutning om sagernes genoptagelse 300
5.7. Perioden fra 1. til 31. maj 2016 308
5.7.1. Udlændingestyrelsens sagsbehandling i forbindelse med adskillelse af endnu et par (P) den 13. maj 2016 308
5.7.2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse af 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand 308
5.7.3. Spørgsmål nr. 513 til udlændinge-, integrations- og boligministeren 313
5.7.4. Ombudsmanden afslutter klagesagen og indleder egen undersøgelse 314
5.7.4.1. Reaktioner i Udlændingestyrelsen på ombudsmandens henvendelse 319
5.7.5. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udkast til vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser 320
5.7.6. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets svar på ombudsmandens supplerende høring 322
5.8. Perioden fra 1. juni til 31. juli 2016 324
5.8.1. Ombudsmandens anmodning om yderligere materiale og oplysninger fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen 324
5.8.2. Adskillelse i to nye sager og genoptagelse af sagerne 325
5.8.2.1. Drøftelser om bl.a. genoptagelsessagerne og ordningens lovlighed 326
5.8.2.2. Udlændingestyrelsens retningslinjer til operatørerne 335
5.8.2.3. Møde mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen 337
5.8.2.4. Øvrige oplysninger om sagernes genoptagelse 338

5.8.3. Samråd AJ den 23. juni 2016 341
5.8.3.1. Talepapir udarbejdet til brug for samrådet 342
5.8.3.2. Q&A til brug for samrådet 349
5.8.3.3. Sagsfremstilling til brug for samrådet 350
5.8.4. Drøftelser mellem Justitsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om Justitsministeriets rådgivning 351
5.8.5. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets svar til Folketingets Ombudsmand 353
5.9. Perioden fra 1. august til 31. december 2016 359
5.9.1. Adskillelse i endnu en sag 359
5.9.2. Spørgsmål til udlændinge-, integrations- og boligministeren 359
5.9.3. Folketingets Ombudsmands anmodning til Udlændingestyrelsen om faktuelle oplysninger om de berørte asylpar 360
5.9.4. Udlændinge- og Integrationsministeriets notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser 361
5.10. Perioden fra 1. januar til 31. december 2017 380
5.10.1. Oplysninger om virkningen af indkvarteringsordningen 380
5.10.2. Folketingets Ombudsmands redegørelse 381
5.10.3. Lene Linnea Vejrums mail om "barnebrudelæren" 389
5.10.4. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren 391
5.10.5. Beslutningsforslag nr. B 38 391
5.10.6. Udtalelser fra Inger Støjberg i maj 2017 392
5.10.6.1. Opslag på Inger Støjbergs Facebook profil 392
5.10.6.2. Artikel i Politiken den 21. maj 2017 393
5.10.6.3. Artikel på DR Nyheder den 21. maj 2017 398
5.10.7. Samråd AT og AU den 1. juni 2017 402
5.10.7.1. Beredskaber til brug for samrådet 403
5.10.7.2. Samrådet 404
5.10.7.3. Reaktioner på samrådet fra medarbejdere i Udlændingestyrelsen 435
5.10.7.4. Paroplysninger om de fire sager, der blev adskilt efter kvindens ønske 437
5.10.8. Spørgsmål til statsministeren 440

5.10.9. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren 442
5.10.9.1. Spørgsmål nr. 806-807 442
5.10.9.2. Spørgsmål nr. 809-810 443
5.10.9.3. Spørgsmål nr. 815, 846 og 875 448
5.10.9.4. Spørgsmål nr. 856 454
5.10.9.5. Spørgsmål nr. 865 461
5.10.9.6. Spørgsmål nr. 904 462
5.10.9.7. Spørgsmål nr. 909 464
5.10.10. Samråd AW til AZ den 23. juni 2017 465
5.10.10.1. Beredskaber til brug for samrådet 466
5.10.10.2. Samrådet 467
5.10.10.3. Reaktioner på samrådet hos medarbejdere i Udlændingestyrelsen 488
5.10.11. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren 489
5.10.11.1. Spørgsmål nr. 951, 955, 991 og 1052 489
5.10.11.2. Spørgsmål nr. 953 489
5.10.11.3. Spørgsmål nr. 960 490
5.10.11.4. Spørgsmål nr. 1000 491
5.10.11.5. Spørgsmål nr. 1044 494
5.10.11.6. Spørgsmål nr. 1120 496
5.10.12. Samråd A og B den 11. oktober 2017 496
5.10.12.1. Beredskaber til brug for samrådet 497
5.10.12.2. Samrådet 497
5.10.13. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren 511
5.10.13.1. Spørgsmål nr. 83 og 89 511
5.11. Perioden fra 1. januar 2018 til 22. januar 2020 514
5.11.1. Nye oplysninger tilgår Folketingets Ombudsmand 514
5.11.2. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren 516
5.11.3. Samråd Q, R og U den 1. marts 2019 516
5.11.3.1. Beredskaber til brug for samrådet 517
5.11.3.2. Samrådet 517
5.11.4. Københavns Byrets dom af 1. marts 2019 om godtgørelse til et af de adskilte asylpar 524
5.11.5. Folketingets Ombudsmands supplerende udtalelse 524
5.11.6. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren 524
5.11.6.1. Spørgsmål nr. 445-447 og 557 (Henrik Grunnets mail) 524
5.11.6.2. Spørgsmål nr. 461 (yderligere oplysninger) 537

5.11.7. Folketingets Ombudsmand afslutter sagen 538

Kapitel 6
Det retlige grundlag for kommissionens vurderinger 539
6.1. Indkvartering af asylansøgere, forældremyndighed og mindreårige indgåelse af ægteskab 540
6.1.1. Reglerne om indkvartering af asylansøgere 540
6.1.2. Forældremyndighed og mindreårige indgåelse af ægteskab 543
6.2. Danmarks internationale forpligtelser 545
6.2.1. Indledning 545
6.2.2. Overordnet om betydningen af Menneskerettigheds-konventionen og FN's børnekonvention i dansk ret 545
6.2.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 547
6.2.3.1. Generelt om Menneskerettigheds-konventionen og asylansøgere 547
6.2.3.2. Menneskerettighedskonventionens artikel 8 om ret til respekt for privatliv og familieliv 549
6.2.3.2.1. Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 1: Hvornår er der tale om et familieliv i artikel 8's forstand? 550
6.2.3.2.2. Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2: Betingelserne for at gøre indgreb i familieliv 552
6.2.3.2.3. Processuelle garantier og betydningen af den nationale proces 561
6.2.3.3. Menneskerettighedskonventionens artikel 14 om forbud mod diskrimination 564
6.2.3.3.1. Kravet om sammenlignelige situationer 565
6.2.3.3.2. Forbudt forskelsbehandling 565
6.2.3.3.3. Kravet om lovligt formål og proportionalitet 566
6.2.4. FN's børnekonvention 568
6.2.4.1. Relevante materielle bestemmelser og Børnekomitéens fortolkning heraf 568

6.2.4.2. Forholdet mellem Menneskerettigheds-konventionens artikel 8 og Børnekonventionen for så vidt angår sagsområder dækket af kommissoriet 574
6.3. Forvaltningsretlige problemstillinger 577
6.3.1. Indledning 577
6.3.2. Forvaltningens organisation og styringsforhold 577
6.3.2.1. Styringsforhold internt i hierarkisk opbyggede forvaltningsmyndigheder 578
6.3.2.2. Styringsforhold mellem forvaltnings-myndigheder i et administrativt hierarki 579
6.3.2.3. Overordnet om styringsmidlerne 581
6.3.3. Faktisk forvaltningsvirksomhed og afgørelsesbegrebet 582
6.3.3.1. Indledning 582
6.3.3.2. Afgørelsessager 582
6.3.3.3. Faktisk forvaltningsvirksomhed 583
6.3.4. Formelle krav til forvaltningens sagsbehandling 584
6.3.4.1. Indledning 584
6.3.4.2. Officialprincippet 585
6.3.4.3. Partshøring 586
6.3.4.3.1. Indledning og baggrund 586
6.3.4.3.2. Høring på myndighedens initiativ 587
6.3.4.3.3. Høring på partens initiativ 589
6.3.4.4. Notatpligt 589
6.3.4.4.1. Indledning og baggrund 589
6.3.4.4.2. Notatpligten i afgørelsessager 590
6.3.4.4.3. Særligt om den ulovbestemte notatpligt 592
6.3.4.5. Afgørelsesform og begrundelsespligt 593
6.3.5. Materielle krav til forvaltningens virksomhed 594
6.3.5.1. Indledning 594
6.3.5.2. Krav om hjemmel 595
6.3.5.3. Det forvaltningsretlige skøn og de uskrevne retsgrundsætninger 600
6.3.5.3.1. Grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejningsgrundsætningen) 601
6.3.5.3.2. Lighedsgrundsætningen 603
6.3.5.3.3. Grundsætningen om pligtmæssigt skøn (forbud mod skøn under regel) 605

6.3.5.3.4. Proportionalitetsgrundsætningen 606
6.4. Oplysningspligten i forhold til Folketingets Ombudsmand 607
6.5. Reglerne om ministres ansvar og om undersøgelses-kommissioners opgaver i relation til ministre 610
6.5.1. Generelt om ministeransvaret 610
6.5.2. Ministerens pligt til at overholde lovgivningen 613
6.5.3. Ministerens sandhedspligt 615
6.5.3.1. Om ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2 615
6.5.3.2. Om sandhedspligten og selvinkriminering 619
6.5.4. Statsministerens tilsynspligt 621
6.5.5. "Indberetningspligt" for fagministre 623
6.5.6. Retlige sanktioner og forældelse 623
6.5.7. Undersøgelseskommissionens opgaver i relation til ministre 623
6.6. Regler og praksis i andre lande 625
6.6.1. Sverige 625
6.6.2. Finland 626
6.6.3. Norge 628
6.6.4. Tyskland 630
6.6.5. Holland 630
6.6.6. Belgien 631

Kapitel 7
Kommissionens vurdering af det faktiske forløb 635
7.1. Indledning 635
7.2. Generelt om kommissionens vurderinger 636
7.2.1. Forsigtighedskravet 637
7.2.2. Kommissionens bedømmelsesgrundlag i relation til bevisvurderinger 640
7.3. Indkvarteringsordningen 645
7.3.1. Indkvarteringsordningen forud for den 10. februar 2016 647
7.3.2. Indkvarteringsordningen i tidsrummet 10. februar til 18. marts 2016 647
7.3.2.1. Den skriftlige instruks – pressemeddelelsen 647
7.3.2.2. Mundtlige instruktioner til Udlændingestyrelsen i februar 2016 649

7.3.2.2.1. Koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 650
7.3.2.2.2. Telefonsamtalerne mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum 656
7.3.2.2.3. Inger Støjbergs udtalelser i medierne om praksisændringen 663
7.3.2.2.4. Perioden fra den 11. til den 22. februar 2016 664
7.3.2.2.5. Mødet den 22. februar 2016 665
7.3.2.2.6. Sammenfattende om de mundtlige instruktioner i februar 2016 670
7.3.2.3. Øvrige oplysninger 671
7.3.2.3.1. Udlændingestyrelsens overvejelser om forelæggelse af konkrete sager for departementet 671
7.3.2.3.2. Udarbejdelse af retningslinjer 675
7.3.2.3.3. Notat af 2. februar 2016 680
7.3.2.4. Sammenfattende om instruksen i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016 681
7.3.2.5. Kommissionens vurdering af ordningens lovlighed fra den 10. februar til den 18. marts 2016 682
7.3.2.5.1. Krav om hjemmel 682
7.3.2.5.2. Materielle krav i øvrigt 686
7.3.2.5.3. Formelle krav 690
7.3.2.5.4. Samlet konklusion 691
7.3.2.6. Rådgivningen af Inger Støjberg op til den 10. februar 2016 om lovligheden af en undtagelsesfri instruks 692
7.3.2.7. Hensigten med pressemeddelelsen 702
7.3.2.7.1. Inger Støjbergs eksterne kommunikation 704
7.3.2.7.2. Inger Støjbergs interne kommunikation 705
7.3.2.7.3. Betydningen af Lykke Sørensen og Uffe Toudal Pedersens tilkendegivelser om myndighedernes pligt til at overholde loven 712
7.3.2.7.4. Konkluderende om Inger Støjbergs hensigt med pressemeddelelsen 716
7.3.3. Indkvarteringsordningen i tidsrummet 18. marts til 28. april 2016 718

7.3.3.1. Udviklingen i indkvarteringsordningen i begyndelsen af marts 2016 718
7.3.3.2. Indholdet af indkvarteringsordningen den 18. marts 2016 724
7.3.3.3. Kommissionens vurdering af lovligheden af ordningen i tidsrummet 18. marts til 28. april 2016 726
7.3.3.3.1. Krav om hjemmel 726
7.3.3.3.2. Materielle krav i øvrigt 727
7.3.3.3.3. Formelle krav 729
7.3.3.3.4. Samlet konklusion 729
7.3.4. Indkvarteringsordningen i tidsrummet 28. april til 1. juli 2016 730
7.3.4.1. Kommissionens vurdering af lovligheden af indkvarteringsordningen efter den 28. april 2016 732
7.3.4.1.1. Krav om hjemmel 732
7.3.4.1.2. Materielle krav i øvrigt 732
7.3.4.1.3. Formelle krav 735
7.3.4.1.4. Samlet konklusion 736
7.3.5. Den nuværende indkvarteringsordning 736
7.3.5.1. Kommissionens bemærkninger til den gældende indkvarteringsinstruks 738
7.4. Administrationen af indkvarteringsordningen 739
7.4.1. Administrationen i februar 2016 740
7.4.1.1. Formelle forhold vedrørende sagernes behandling 745
7.4.1.2. Materielle krav til administrationen af ordningen 747
7.4.2. Administrationen fra den 1. til den 18. marts 2016 750
7.4.2.1. Formelle forhold vedrørende sagernes behandling 754
7.4.2.2. Materielle krav til administrationen 755
7.4.2.3. Betydningen af forelæggelsen af fem sager for departementet 757
7.4.3. Administrationen i april 2016 (efter praksisændringen den 18. marts 2016) 762

7.4.4. Administrationen i maj 2016 (efter praksisændringen den 28. april 2016) 763
7.4.5. Administrationen i forbindelse med efterfølgende adskillelser 764
7.4.6. Administrationen i forbindelse med behandlingen af genoptagelsessagerne 767
7.4.7. Kommissionens sammenfattende bemærkninger til administrationen af indkvarteringsordningen 768
7.5. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand 769
7.5.1. Ombudsmandens anmodninger om materiale og kort om forløbet af ombudsmandens undersøgelser 769
7.5.2. Materiale, som ombudsmanden ikke modtog 772
7.5.3. Kommissionens vurdering af de manglende oplysninger til ombudsmanden 776
7.5.4. Udlændingemyndighedernes beskrivelse af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand 780
7.5.5. Sammenfattende om oplysningen af Folketingets Ombudsmand 783
7.6. Oplysningen af Folketinget 784
7.6.1. Spørgsmål nr. S 630 og udvalgsspørgsmål nr. 302 785
7.6.2. Samråd Z den 15. marts 2016 785
7.6.3. Samråd AT og AU den 1. juni 2017 786
7.6.3.1. Inger Støjbergs udtalelser om Udlændingestyrelsens sagsbehandling 786
7.6.3.2. Inger Støjbergs udtalelser om karakteren af ordningen 787
7.6.3.3. Inger Støjbergs udtalelser om, at fire piger var blevet "reddet" 789
7.6.4. Udvalgsspørgsmål nr. 806 og 807 791
7.6.5. Udvalgsspørgsmål nr. 809 793
7.6.6. Udvalgsspørgsmål nr. 810 og 865 793
7.6.7. Udvalgsspørgsmål nr. 856 794
7.6.8. Samråd AW-AZ den 23. juni 2017 795
7.6.9. Udvalgsspørgsmål nr. 951, 955, 991 og 1052 797
7.6.10. Udvalgsspørgsmål nr. 1120 798
7.6.11. Samråd A og B den 11. oktober 2017 798
7.6.12. Samråd Q, R og U den 1. marts 2019 799
7.6.13. Udvalgsspørgsmål nr. 445 og 446 799

7.6.14. Udvalgsspørgsmål nr. 447 801
7.6.15. Udvalgsspørgsmål nr. 557 802
7.6.16. Kommissionens sammenfattende bemærkninger om oplysningen af Folketinget 802
7.7. Om Justitsministeriets rolle 804
7.7.1. Justitsministeriets involvering i tiden omkring den 10. februar 2016 804
7.7.2. Justitsministeriets involvering i tiden omkring den 19. februar 2016 807
7.7.3. Justitsministeriets involvering i tiden omkring den 9. marts 2016 808
7.7.4. Justitsministeriets involvering i april og maj 2016 809
7.7.5. Justitsministeriets involvering i sommeren 2016 809
7.7.6. Om involveringen af Søren Pind i denne periode 810
7.7.7. Justitsministeriets involvering i forbindelse med udarbejdelse af de retningslinjer, der forelå i december 2016 812
7.7.8. Justitsministeriets involvering i forløbet i 2017-2019 812
7.7.9. Kommissionens sammenfattende bemærkninger om Justitsministeriets rolle 814
7.8. Om Statsministeriets rolle 816
7.8.1. Statsministeriets involvering i tiden omkring den 10. februar 2016 816
7.8.2. Statsministeriets involvering i forbindelse med forberedelsen af forespørgselsdebat den 4. marts 2016 817
7.8.3. Om Søren Pinds henvendelse til Lars Løkke Rasmussen 819
7.8.4. Statsministeriets involvering i sagen i øvrigt 821
7.8.5. Kommissionens sammenfattende bemærkninger om Statsministeriets involvering i sagen 821
7.9. Vurdering af de involverede ministre 823
7.9.1. Fhv. udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg 823
7.9.1.1. Instruksen af 10. februar 2016 823
7.9.1.2. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand 828
7.9.1.3. Oplysningen af Folketinget 829
7.9.2. Fhv. justitsminister Søren Pind 830

7.9.3. Fhv. justitsminister Søren Pape Poulsen 830
7.9.4. Fhv. statsminister Lars Løkke Rasmussen 831

Bind 2
Kapitel 8.1-8.5
Hændelsesforløbet 841

Bind 3
Kapitel 8.6-8.11
Hændelsesforløbet 1623

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

Forord

Undersøgelseskommissionen i sagen om instruksen om adskillelse ved indkvartering i asylsystemet (Instrukskommissionen) blev nedsat den 22. januar 2020.

Siden nedsættelsen har kommissionen gennemsøgt ca. 4.820.000 filer og manuelt gennemgået ca. 429.000 sider indhentet fra relevante myndigheder og personer. Herudover har kommissionen foretaget afhøring af 42 personer.

I lyset af spørgsmålet om forældelse af et eventuelt ansvar er kommissionen i kommissoriet blevet opfordret til at tilrettelægge undersøgelsen således, at der foretages vidneafhøringer så tidligt som muligt i undersøgelsen.

Kommissionen oplyste den 28. august 2020 Folketinget om, at det på baggrund af de hidtidige undersøgelser var kommissionens vurdering, at det kunne vise sig muligt at afgive en delberetning i december 2020 indeholdende en redegørelse for det begivenhedsforløb, der er omfattet af kommissoriet.

På denne baggrund udkommer kommissionens beretning i to dele. I december 2020 afgives således en delberetning, der indeholder en redegørelse for det begivenhedsforløb, der er omfattet af kommissoriet, samt kommissionens vurderinger af, hvad der bevismæssigt kan lægges til grund om det faktiske forløb. Kommissionens ansvarsvurderinger i forhold til de enkelte embedsmænd udkommer forventeligt i foråret/sommeren 2021.

Beretningen kommer til at bestå af i alt syv bind, idet bind 6 først vil foreligge i forbindelse med den endelige beretning. Delberetningen består således af bind 1 til 5 og bind 7.

Bind 1 indeholder beretningens kapitel 1 til 7. Kapitel 1 indeholder navnlig en gengivelse af kommissoriet samt oplysninger om kommissionens sammensætning og undersøgelsens afgrænsning. Kapitel 2 indeholder en beskrivelse af kommissionens tilvejebringelse af oplysninger til brug for undersøgelsen. I kapitel 3 findes en beskrivelse af myndighedsopbygningen og en liste over de personer, der er nævnt i beretningen. Kapitel 4 indeholder et kort resume af kommissionens bevismæssige vurderinger. Kapitel 5 indeholder en gennemgang af det regelgrundlag, der har været relevant for kommissionens arbejde. Endvidere indeholder kapitlet en kort beskrivelse af de regler, der knytter sig til ministres ansvar. I kapitel 6 findes en sammenfatning af oplysningerne i kapitel 8 og 9 (om hændelsesforløbet og Udlændingestyrelsens sagsbehandling). Kapitlet er søgt udarbejdet således, at det kan læses selvstændigt. Der er imidlertid tale om en sammenfatning, der ikke giver helt samme indsigt i sagen som den, der kan opnås ved en samlet læsning af kapitel 8 og 9. Endelig indeholder dette bind kommissionens bevisvurderinger i kapitel 7.

Bind 2, 3 og 4 indeholder beretningens kapitel 8. Kapitlet indeholder en samlet og (i det omfang, det er hensigtsmæssigt) kronologisk gennemgang af hændelsesforløbet med gengivelse af det materiale, som kommissionen har fundet relevant for undersøgelsen, og med tilføjelse af de forklaringer, der er afgivet for kommissionen. Forklaringer afgivet for kommissionen er i det væsentlige gengivet eller refereret i dette kapitel. I få tilfælde gengives den samme oplysning eller forklaring flere steder. Dette sker for at lette læsningen og for at gøre kapitlet anvendeligt også som "opslagsværk".

Bind 5 indeholder beretningens kapitel 9, der beskriver de berørte par og Udlændingestyrelsens sagsbehandling i relation til de enkelte sager. I visse tilfælde gengives den samme oplysning flere steder. Dette sker for at lette læsningen og for at gøre kapitlet anvendeligt også som "opslagsværk".

Bind 6 vil komme til at indeholde en gennemgang af det regelgrundlag, der er relevant i relation til spørgsmålet om offentligt ansattes ansvar, ligesom bindet vil indeholde undersøgelseskommissionens retlige vurderinger af dette ansvar. Bindet udkommer forventeligt i foråret/sommeren 2021.

Bind 7 (digitalt) indeholder bilag, der består af bisiddernes bemærkninger til vurderingerne, kommissionens bemærkninger til disse, kommissionens protokoller og den samlede afhøringsprotokol, der er anvendt i kommissionens

arbejde. Bindet indeholder desuden Folketingets Ombudsmands redegørelse af 23. marts 2017. Dette bind forefindes alene digitalt.

December 2020

Peter Mørk Thomsen (formand)

Louise Halleskov

Torkil Høg

Thomas Raaberg-Møller

Rikke Plesner Skovby

KAPITEL 1

Kommissoriet, kommissionens sammensætning og afgrænsning af kommissionens opgaver

1.1. Baggrunden for kommissionens nedsættelse

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse om en praksisændring vedrørende indkvartering i asylsystemet af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig. Af pressemeddelelsens ordlyd fremgik bl.a.:

> "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."

Pressemeddelelsen blev samme dag sendt til Udlændingestyrelsen, der umiddelbart herefter påbegyndte udmøntningen af praksisændringen, som indebar, at hovedparten af de allerede indkvarterede asylpar, der blev berørt af instruksen, blev adskilt henover foråret 2016.

Et af de berørte par klagede til Folketingets Ombudsmand, som gik ind i sagen. Da Udlændingestyrelsen imidlertid i april 2016 besluttede at genoptage sagerne, afsluttede ombudsmanden undersøgelsen, men indledte i stedet af

egen drift en generel sag om lovligheden af instruksen. Ombudsmanden afgav den 23. marts 2017 en endelig redegørelse, hvori han konkluderede bl.a., at det måtte lægges til grund, at det ikke havde været ministeriets "samlede intention" at pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis, men at instruksen efter sit indhold var ulovlig. Ombudsmanden fandt desuden, at ministeriets fremgangsmåde var meget vanskelig at forstå og medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser. Senere har ombudsmanden gennemført yderligere undersøgelser i relation til sagen, der dog ikke har ført til en ændring af konklusionerne i redegørelsen.

Sagen gav desuden anledning til en lang række spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren, der frem til sommeren 2019 besvarede mere end 200 folketingsspørgsmål og deltog i seks samråd.

Efter regeringsskiftet i 2019 besluttede et politisk flertal bestående af den nye regering og partierne Radikale Venstre, SF, Enhedslisten og Alternativet den 6. september 2019 at nedsætte en undersøgelseskommission til at undersøge forløbet.

Justitsministeriet meddelte den 5. november 2019, at der var opnået enighed om et udkast til kommissorium, som samme dag blev sendt til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.

1.2. Kommissoriet

Det endelige kommissorium, der er dateret den 3. december 2019, har følgende ordlyd:

> "**1.** Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af sagen om instruksen om adskillelse ved indkvartering i asylsystemet.
>
> Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til statslige myndigheders generelle administration og håndtering af konkrete sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvoraf den ene var mindreårig.

Undersøgelseskommissionen skal bl.a. undersøge og redegøre for, om myndighedernes administration og håndtering af sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvoraf den ene var mindreårig, herunder i tilfælde, hvor parret havde et eller flere fælles børn, er sket i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler og principper og Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om barnets rettigheder.

Undersøgelsen og redegørelsen skal navnlig omfatte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets pressemeddelelse af 10. februar 2016 om, at ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet måtte indkvarteres med en ægtefælle eller samlever samt ministeriets skriftlige såvel som mundtlige instruktioner til Udlændingestyrelsen samt øvrig skriftlig og mundtlig kommunikation i forbindelse med pressemeddelelsen, herunder drøftelser mv. på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Undersøgelseskommissionen skal herunder undersøge og redegøre for grundlaget for og omstændighederne vedrørende tilblivelsen af pressemeddelelsen og ministeriets instruktioner til Udlændingestyrelsen, herunder den rådgivning til ministeren, som blev ydet i forbindelse hermed.

Undersøgelseskommissionen skal endvidere undersøge og redegøre for forløbet efter udstedelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, herunder om og i givet fald hvornår Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet eller Udlændingestyrelsen blev opmærksom på, at der i konkrete sager om indkvartering kunne rejses spørgsmål i forhold til bl.a. forvaltningsretten og Danmarks internationale forpligtelser, samt hvilke skridt af konkret eller generel karakter dette i givet fald gav anledning til, herunder i forhold til dialog med andre myndigheder.

Undersøgelseskommissionen skal herudover undersøge og redegøre for de involverede myndigheders oplysning af Folketingets Ombudsmand i forbindelse med de undersøgelser af adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere, som Ombudsmanden har foretaget. Undersøgelsen og redegørelsen skal endvidere omfatte de oplysninger, der er givet til Folketinget om forløbet. Som led i undersøgelsen og redegørelsen for oplysningen af Folketingets Ombuds-

mand og Folketinget skal kommissionen inddrage den rådgivning til ministeren, som blev ydet i forbindelse hermed.

Undersøgelsen og redegørelsen skal omfatte perioden fra den 25. januar 2016 frem til kommissionens nedsættelse. Undersøgelseskommissionen skal i relevant omfang inddrage oplysninger forud for denne periode.

Fremkommer der i forbindelse med kommissionens undersøgelse andre forhold, som er af en sådan karakter, at de ud fra kommissoriet må anses for nærliggende at undersøge, men som ikke umiddelbart skønnes at være omfattet af kommissoriet, kan undersøgelseskommissionen rette henvendelse til Justitsministeriet med henblik på en drøftelse heraf.

På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal undersøgelseskommissionen efter § 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

2. Folketingets Ombudsmand afgav den 23. marts 2017 en endelig redegørelse for sin egen drift-undersøgelse vedrørende Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 (udtalelse 2017-10). Folketingets Ombudsmand har senere gennemført yderligere undersøgelser mv. med relation til sagen. Undersøgelseskommissionen forudsættes at inddrage Ombudsmandens undersøgelser mv., i det omfang det er relevant for at belyse de forhold, som kommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for.

3. Kommissionen vil blive tildelt fuld og omfattende sekretariatsbistand. Justitsministeriet vil løbende drøfte med kommissionen, om den har tilstrækkelige ressourcer.

I lyset af spørgsmålet om forældelse af eventuelt ansvar opfordres kommissionen til at tilrettelægge undersøgelsen således, at der foretages vidneafhøringer så tidligt som muligt i undersøgelsen.

> Undersøgelseskommissionen bør tilrettelægge sit arbejde, således at den så vidt muligt kan afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse senest halvandet år, efter at kommissionen er nedsat.
>
> Hvis kommissionen ikke kan afgive beretning inden det nævnte tidspunkt, anmodes kommissionen om at orientere justitsministeren skriftligt om baggrunden herfor, om fremdriften i undersøgelsen og om, hvornår kommissionen forventer at kunne afgive sin beretning.
>
> Justitsministeren vil med passende mellemrum, og første gang et halvt år efter nedsættelsen af kommissionen, informere Folketingets Udvalg for Forretningsordenen om fremdriften i arbejdet."

1.2.1. Spørgsmål fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vedrørende udkast til kommissorium

Justitsministeren havde forud for udarbejdelsen af det endelige kommissorium forelagt et udkast for Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Dette udkast gav anledning til, at udvalget fremkom med en række synspunkter vedrørende undersøgelsens tidsramme samt til kommissoriets passus om tilrettelæggelsen af kommissionens undersøgelse.

Folketingets formand orienterede i brev af 13. december 2019 justitsministeren således om udvalgets hovedsynspunkter vedrørende udkastet:[1]

> "Der var i udvalget bred anerkendelse af, at der med udkastet til kommissorium var lagt op til, at undersøgelseskommissionen bør tilrettelægge sit arbejde, således at den så vidt muligt kan afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse, senest to år efter at kommissionen er nedsat. Dette skal også ses i lyset af den kritik, der i de senere år har været rejst mod undersøgelseskommissionsinstituttet for den lange varighed af undersøgelserne.
>
> Der blev dog samtidig givet udtryk for, at det ville være hensigtsmæssigt, hvis det af det endelige kommissorium klart fremgår, at undersø-

1 Udvalget for Forretningsordenen 2019-20, UFO Alm.del – Bilag 38.

> gelseskommissionen gerne må bestræbe sig på at afslutte sit arbejde og afgive beretning hurtigere end to år efter nedsættelsen, hvis det viser sig muligt. Det blev i den forbindelse bemærket, at sagens faktum synes forholdsvis velafgrænset og dermed bør kunne belyses tilfredsstillende inden for en vis kortere tid, ligesom der blev peget på, at dele af sagen er blevet undersøgt af Folketingets Ombudsmand. ...
>
> Jeg noterer mig derfor med tilfredshed, at der i det angiveligt endelige kommissorium, som du fremsendte til udvalget den 3. december 2019, synes taget højde for disse synspunkter, idet den vejledende tidsfrist for, hvornår kommissionen opfordres til at afgive beretning, er blevet ændret til 1½ år.
>
> Flertallet i Udvalget for Forretningsordenen finder afgrænsningen af undersøgelsen i kommissoriet hensigtsmæssig.
>
> ... Mindretallet [bestående af Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Nye Borgerlige og Liberal Alliance, *red*] stiller sig i den grad undrende over for den måde, hvorpå justitsministeren og flertallet ønsker at detailstyre kommissionens arbejde. Her henvises særligt til nybruddet i kommissoriet, hvor flertallet ønsker at tage direkte stilling til, hvordan kommissionen bør prioritere sit arbejde ved at tage vidneafhøringerne først. Mindretallet betragter den form for detailstyring som et udtryk for en politisering af undersøgelseskommissionen."

Justitsminister Nick Hækkerup besvarede den 19. december 2019 henvendelsen således:[2]

> "...
> Jeg noterer mig, at flertallet i Udvalget for Forretningsordenen finder afgrænsningen af undersøgelsen i kommissoriet hensigtsmæssig og ikke har yderligere bemærkninger til kommissoriet.
>
> Det fremgår af kommissoriets pkt. 3, at kommissionen i lyset af spørgsmålet om forældelse af eventuelt ansvar opfordres til at tilrettelægge

2 Udvalget for Forretningsordenen 2019-20, UFO Alm.del – Bilag 41.

undersøgelsen således, at der foretages vidneafhøringer så tidligt som muligt i undersøgelsen. Det fremgår af dit brev af 13. december 2019, at mindretallet i Udvalget for Forretningsordenen stiller sig undrende over for denne passus.

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af § 5 i lov om undersøgelseskommissioner, at en undersøgelseskommission selv tilrettelægger sin undersøgelse. Bestemmelsen indebærer, at en undersøgelseskommission ikke af regeringen eller Folketinget kan pålægges at udføre sit arbejde på en bestemt måde. Den nævnte passus i kommissoriet er i lyset heraf alene formuleret som en opfordring til undersøgelseskommissionen.

Mindretallets bemærkninger har på den baggrund ikke givet anledning til at foretage ændringer af kommissoriet af 3. december 2019.
..."

1.3. Kommissionens sammensætning

Justitsministeriet udpegede den 22. januar 2020 landsdommer Peter Mørk Thomsen, Østre Landsret, til formand for undersøgelseskommissionen. Samtidig blev advokat, ph.d. Torkil Høg og lektor, ph.d. Louise Halleskov, Aarhus Universitet, udpeget som medlemmer af kommissionen. Peter Mørk Thomsen blev udpeget efter fælles indstilling fra præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret, og Torkil Høg blev udpeget efter indstilling fra Advokatsamfundet.

Desuden udpegede Justitsministeriet samme dag advokat Lars Kjeldsen til udspørger for kommissionen. Advokat Lars Kjeldsen har i sit arbejde været bistået af advokat Hanne Rahbæk og advokat David Neutzsky-Wulff.

Dommer Thomas Raaberg-Møller, Retten i Roskilde, og dommer Rikke Plesner Skovby, Retten i Glostrup, har varetaget hvervene som juridiske sekretærer for kommissionen.

Sekretariatet har i øvrigt været bistået af dommerfuldmægtig Mads Pedersen, Højesteret, dommerfuldmægtig Diane Svanholm Kvist, Retten på Frederiks-

berg, og anklager Camilla Slowik, Københavns Politi, som juridiske konsulenter.

Desuden har kommissionens sekretariat bestået af IT-efterforsker Keld Gemmer, Rigspolitiet, chefsekretær Annika Libak Hansen, Retten i Lyngby, kontorfuldmægtig Maria Liva Hansen, Retten på Frederiksberg, og studentermedhjælperne Benjamin Vynne Muschinsky, Sally Zenia Gjerskov Hylby, Thomas Szpak Ballegaard, Martin Peter Legaard Klausen, Julie Kampmann Grønning og Mille Anne-Cathrine Fahrner.

Undersøgelsen er i overensstemmelse med undersøgelseskommissionslovens § 5, stk. 1, tilrettelagt i samråd mellem kommissionens medlemmer og udspørger. Kommissionen har derfor forud for og i den periode, hvor afhøringerne har fundet sted, afholdt møder med advokat Lars Kjeldsen, advokat Hanne Rahbæk og advokat David Neutzsky-Wulff.

1.4. Kommissionens oplysning af sagen og afgrænsning af kommissionens opgaver

Kommissionen har tilrettelagt sin undersøgelse med henblik på at redegøre for de problemstillinger, som er indeholdt i kommissoriet.

Efter kommissoriet har kommissionen til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, der knytter sig til statslige myndigheders generelle administration og håndtering af konkrete sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvoraf den ene var mindreårig. Ifølge kommissoriet skal undersøgelsen og redegørelsen omfatte perioden fra den 25. januar 2016 frem til kommissionens nedsættelse. Det er i et begrænset omfang fundet relevant at inddrage oplysninger, der vedrører perioden forud for den 25. januar 2016.

I forbindelse med undersøgelsen har det umiddelbart kunnet konstateres, at mindreårige under 15 år (under den seksuelle lavalder) hverken før eller efter praksisændringen måtte indkvarteres sammen med en voksen ægtefælle efter samlever. Kommissionens undersøgelse af praksisændringen er derfor begrænset til behandlingen af sager med par, hvoraf den ene var en mindreårig i alderen 15-17 år. Desuden har kommissionen alene nærmere undersøgt og redegjort for den konkrete behandling af sagerne i den perio-

de, der ligger forud for Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 12. december 2016 om Danmarks internationale forpligtelser, og fremkommer alene med mere overordnede bemærkninger om indkvarteringsordningen efter dette tidspunkt.

Det er anført i kommissoriet, at kommissionen skal rette henvendelse til Justitsministeriet, såfremt der i forbindelse med kommissionens undersøgelse fremkommer andre forhold, som er af en sådan karakter, at de ud fra kommissoriet må anses for nærliggende at undersøge, men som ikke umiddelbart skønnes at være omfattet af kommissoriet. Kommissionen har ikke fundet anledning til at rette en sådan henvendelse til Justitsministeriet.

1.5. De berørte myndigheder

Det fremgår af kommissoriet, at undersøgelsen skal omfatte "statslige forvaltningsmyndigheders" generelle administration og håndtering af konkrete sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig.

Kommissionen har tilrettelagt undersøgelsen således, at der er taget udgangspunkt i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets pressemeddelelse af 10. februar 2016 samt ministeriets interne og eksterne kommunikation i forbindelse hermed. Kommissionen har dernæst undersøgt de skriftlige og mundtlige instruktioner, der blev givet til Udlændingestyrelsen i denne forbindelse, samt Udlændingestyrelsens udmøntning af praksisændringen, ligesom kommissionen har undersøgt det efterfølgende forløb og den skriftlige og mundtlige kommunikation mellem de to myndigheder.

I det omfang andre statslige forvaltningsmyndigheder har været involveret heri, eller der har været andre berøringsflader, har kommissionen tillige undersøgt dette, når det har været relevant. Undersøgelseskommissionen har i den forbindelse alene fundet det relevant at undersøge forhold, som berører Justitsministeriet og Statsministeriet.

1.6. Undersøgelsens tidsramme

Det fremgår af kommissoriet, at kommissionen – i lyset af spørgsmålet om forældelse af eventuelt ansvar – bør tilrettelægge sit arbejde således, at der

foretages vidneafhøringer så tidligt som muligt i undersøgelsen, og så vidt muligt skal kommissionen afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse senest halvandet år efter den 22. januar 2020.

På denne baggrund påbegyndte kommissionen afhøringerne allerede i maj 2020, og disse blev afsluttet i september 2020.

Kommissionen har fundet det muligt og hensigtsmæssigt allerede i december 2020 at afgive en delberetning med en redegørelse for det begivenhedsforløb, der er omfattet af kommissoriet, og kommissionens vurderinger af, hvad der bevismæssigt kan lægges til grund om det faktiske forløb. Det har ikke været muligt at tilrettelægge arbejdet således, at også eventuelle ansvarsvurderinger i forhold til de berørte embedsmænd kunne færdiggøres samtidig. Derfor afgives beretningen i to dele, således at beretningens del om ansvarsvurderingerne i forhold til de enkelte embedsmænd først afgives i foråret/sommeren 2021.

KAPITEL 2

Kommissionens tilvejebringelse af materiale mv.

2.1. Data og skriftligt materiale

2.1.1. Generelt

Kommissionen har bredt indhentet dokumenter og andre oplysninger fra navnlig en række statslige myndigheder, men herudover også fra øvrige, som har haft berøring med sagen. Fra myndighederne har kommissionen bl.a. modtaget sager fra journalsystemer og mailkorrespondance om sagen, herunder fulde mailbokse tilhørende en række medarbejdere. Materialeindsamlingen beskrives nærmere nedenfor i afsnit 2.1.2 til 2.1.12.

Kommissionen har samlet modtaget 1,10 TB data til brug for sin undersøgelse. På grund af mængden af den modtagne data har kommissionen – af hensyn til kommissoriets tidsramme og ud fra ressourcemæssige betragtninger – ikke kunnet gennemgå al data manuelt. I foråret 2020 installerede kommissionen derfor søgeprogrammet dtSearch. Dette søgeprogram blev som alt overvejende udgangspunkt anvendt til at gennemgå de mailbokse, som kommissionen havde modtaget, mens øvrigt materiale blev gennemgået manuelt. Søgningen blev gennemført ved, at der blev søgt efter relevante ord, sætninger, tidsperioder eller en kombination heraf. For så vidt angår mailbokse tilhørende centrale personer blev der herudover foretaget en gennemgang af alle sendte og modtagne mails i relevante perioder. Der er fra kommissionens nedsættelse til november 2020 blevet gennemsøgt ca. 4.820.000 filer ved hjælp af dtSearch, mens ca. 429.000 sider er blevet gennemgået manuelt.

Kommissionen har desuden haft overvejelser om at gennemgå tjenestecomputere og mobiltelefoner for at undersøge, om der her kunne findes relevante oplysninger. Overvejelserne angik navnlig fratrådte medarbejdere fra Udlæn-

dinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen, hvis mailbokse var blevet slettet efter deres fratrædelse. De indledende undersøgelser viste imidlertid, at computere og mobiltelefoner i forbindelse med en medarbejders fratrædelse tilbageleveres og herefter bliver nulstillet. Kommissionen forfulgte derfor ikke dette yderligere, jf. dog afsnit 2.1.6 om indsamlingen af materiale fra Statsministeriet.

Oplysninger fra det indhentede materiale er gengivet i beretningen, i det omfang oplysningerne har betydning for undersøgelsen.

2.1.2. Materiale fra Folketingets Ombudsmand

Den 22. januar 2020 anmodede kommissionen Folketingets Ombudsmand om at modtage det materiale, som ombudsmanden havde fået fra myndighederne i forbindelse med sin undersøgelse af sagen vedrørende adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere, samt øvrigt materiale om sagen, som ombudsmanden var i besiddelse af, herunder bl.a. Folketingets Ombudsmands egne breve og redegørelser vedrørende sagen.

Folketingets Ombudsmand fremsendte den 4. februar 2020 sit materiale, hvilket navnlig var materiale, som ombudsmanden havde modtaget fra Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen.

2.1.3. Materiale fra Udlændinge- og Integrationsministeriet

Kommissionen anmodede den 22. januar 2020 Udlændinge- og Integrationsministeriet om at påbegynde indsamling af alt relevant materiale til brug for kommissionens undersøgelse og sikre, at der blev foretaget en sikkerhedskopi (backup) af relevante mailservere.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ad flere omgange afleveret et betydeligt antal dokumenter til kommissionen.

Den 18. marts 2020 modtog kommissionen den første store dataleverance fra Udlændinge- og Integrationsministeriet indeholdende sager om folketingsbetjening og sager om aktindsigt i ministeriets sager om håndteringen af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere. Yderligere omfattede leverancen det materiale, som ministeriet havde indsamlet i foråret 2019 til brug for Folketingets Ombudsmands undersøgelse. Det materiale, som ministeriet havde indsamlet til ombudsmanden, angik perioden fra den 1. januar 2016

til den 9. oktober 2017 og var fremfundet af Statens IT på baggrund af søgninger i mailbokse og personlige drev for 21 medarbejdere i departementet og 148 medarbejdere i Udlændingestyrelsen. For størstedelen af de berørte medarbejderes vedkommende var materialet fremsøgt ved anvendelse af foruddefinerede søgeord.

Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyste i forbindelse med dataleverancen, at ministeriet havde anmodet samtlige kontorer/enheder om at identificere alt materiale i kontoret/enheden – herunder i samtlige sager i journalsystemet, på fælles drev og andre steder, hvor der kunne være lagret eventuelt yderligere materiale.

Udlændinge- og Integrationsministeriet fremsendte i fortsættelse af ovenstående en dataleverance den 1. maj 2020 indeholdende bl.a. en række yderligere sager fundet i ministeriets journalsystem. Efterfølgende modtog kommissionen to leverancer med yderligere sager fundet i ministeriets journalsystem og dokumenter fundet i medarbejderes mails og personlige drev.

Det var kommissionens vurdering, at den metode, som Udlændinge- og Integrationsministeriet havde anvendt til fremsøgning af materiale i navnlig mailbokse, indebar en risiko for, at muligt relevant materiale ikke var fremkommet i forbindelse med ministeriets søgning. Kommissionen anmodede derfor den 6. marts 2020 Udlændinge- og Integrationsministeriet om at fremsende fulde mailbokse for en række nærmere angivne medarbejdere i henholdsvis departementet og Udlændingestyrelsen. Den 11. maj 2020 udvidede kommissionen denne anmodning til at omfatte yderligere medarbejdere. På baggrund af disse anmodninger modtog kommissionen en leverance med fulde mailbokse tilhørende seks medarbejdere i Udlændinge- og Integrationsministeriet og fem medarbejdere i Udlændingestyrelsen. Herudover modtog kommissionen Inger Støjbergs ministermailboks og mailboksen tilhørende Inger Støjbergs tidligere særlige rådgiver, Mark Thorsen. De mailbokse, som kommissionen modtog, var – ud over Inger Støjbergs og Mark Thorsens mailbokse – alle knyttet til medarbejdere, der fortsat var ansat i Udlændinge- og Integrationsministeriet eller Udlændingestyrelsen.

De modtagne mailbokse fremstod med det indhold, som de havde i foråret 2020. Kommissionen fik herom oplyst, at der for så vidt angår Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen alene tages løbende

"backups" for de seneste 90 dage og således ikke foreligger tidligere "udgaver" af medarbejdernes mailbokse. Det var således ikke muligt at modtage mailboksene, således som de så ud eksempelvis i 2016.

Statens IT har om indsamlingen af materiale fra mailbokse i øvrigt oplyst, at mailbokse tilhørende fratrådte medarbejdere slettes 90 dage efter, at medarbejderen er "bestilt nedlagt". En slettet mailboks eller mails, som en medarbejder selv har slettet, vil kunne gendannes i op til 90 dage efter, at den/de er slettet, hvorefter det ikke længere vil være muligt at gendanne materialet. En ministers mailboks slettes dog ikke. Dette har for kommissionen betydet, at mailbokse tilhørende tidligere medarbejdere i Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen i vidt omfang ikke har været tilgængelige for kommissionen. Ligeledes kan der – i det omfang mails f.eks. løbende måtte være blevet slettet – have manglet materiale i de mailbokse, som kommissionen har modtaget og søgt i.

For så vidt angår de medarbejdere, der fortsat var ansat i Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen, forespurgte kommissionen, om disse medarbejderne var i besiddelse af en tjenestemobiltelefon, og hvornår denne blev udleveret til de pågældende. Det fremgik af besvarelsen heraf, at kun et meget begrænset antal medarbejdere var i besiddelse af en tjenestemobiltelefon udleveret før eller under den periode, som var relevant for kommissionen. Kommissionen anmodede herefter de pågældende medarbejdere og deres respektive bisiddere om at gennemgå telefonerne og udlevere eventuelt relevant materiale.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har – på kommissionens anmodning – i et enkelt tilfælde genskabt et slettet dokument i journalsystemet (F2).

Kommissionen blev under afhøringerne bekendt med, at medarbejderne i ministeriet havde mulighed for at anvende en chatfunktion i ministeriets journalsystem (F2) til at kommunikere om en sag. På kommissionens forespørgsel oplyste ministeriet, at det ikke er muligt at gendanne beskeder i journalsystemets chatfunktion.

Kommissionen fik i sommeren 2020 fjernadgang til udvalgte sager i Udlændinge- og Integrationsministeriets journalsystem (F2), således at kommissionen kunne foretage søgning efter relevante oplysninger, herunder godkendelses-

forløb, tidligere dokumentversioner mv. Kommissionen oplevede imidlertid tekniske problemer med at tilgå og fastholde forbindelsen til F2, og adgangen dertil blev derfor alene anvendt i begrænset omfang.

Sideløbende med dataleverancerne modtog kommissionen svar fra Udlændinge- og Integrationsministeriet på et betydeligt antal konkrete spørgsmål fra kommissionen om sagen. Kommissionens spørgsmål vedrørte blandt andet deltagerkredsen i bestemte møder, organisationsopbygning og konkrete dokumenter, herunder godkendelsesforløb, dokumentversioner mv.

2.1.4. Materiale fra Udlændingestyrelsen

Kommissionen anmodede den 22. januar 2020 Udlændingestyrelsen om at påbegynde indsamling af alt relevant materiale til brug for kommissionen og sikre, at der blev foretaget en sikkerhedskopi (backup) af relevante mailservere.

Udlændingestyrelsen fremsendte herefter – første gang i april 2020 – en række dataleverancer til kommissionen med bl.a. sager fundet i styrelsens journalsystem, herunder sager vedrørende de berørte par, sager om besvarelse af Folketingsspørgsmål og materiale fundet ved søgning i mailbokse og drev.

Herudover besvarede Udlændingestyrelsen løbende kommissionens spørgsmål om bl.a. det udleverede materiale.

Som anført ovenfor under 2.1.3 modtog kommissionen endvidere mailbokse vedrørende flere medarbejdere i Udlændingestyrelsen. Herom henvises til dette afsnit.

Kommissionen forespurgte i maj 2020 Udlændingestyrelsen om muligheden for at få udlæst styrelsens funktionspostkasse, us@us.dk. Udlændingestyrelsen oplyste hertil, at det alene var muligt at modtage en version af denne mailboks indeholdende mails fra marts 2019 og frem.

Udlændingestyrelsen har i øvrigt oplyst, at der i forbindelse med et skifte af Udlændingestyrelsens driftsleverandør i perioden fra marts til december 2016 blev overflyttet data fra den ophørende mailserver til den nye mailserver, og at der ikke findes en backup hos den tidligere driftsleverandør.

2.1.5. Materiale fra Justitsministeriet

Kommissionen anmodede den 22. januar 2020 Justitsministeriet om at påbegynde indsamlingen af alt relevant materiale til brug for kommissionen og sikre, at der blev foretaget en sikkerhedskopi (backup) af relevante mailservere.

Den 28. februar 2020 modtog kommissionen en dataleverance fra Justitsministeriet med materiale, som ministeriet havde fremfundet ved at foretage en foreløbig søgning i ministeriets journalsystem. Søgningen dækkede perioden fra den 1. februar 2016 til den 6. februar 2020.

Kommissionen modtog efterfølgende leverancer med materiale fra Justitsministeriet på baggrund af konkrete forespørgsler, ligesom ministeriet løbende besvarede spørgsmål vedrørende det udleverede materiale. Herudover modtog kommissionen en yderligere leverance med materiale fundet i ministeriets journalsystem på baggrund af en søgning ud fra nærmere definerede søgeord.

Justitsministeriet udleverede i sommeren 2020 mailbokse vedrørende ti medarbejdere, således som mailboksene så ud i 2020, men afgrænset til at vedrøre perioden fra den 1. januar 2016 til den 1. september 2019. Kommissionen modtog tillige en backup af tre af medarbejdernes mailbokse fra foråret 2016, idet Justitsministeriet var i besiddelse heraf som følge af Tibetkommissionens undersøgelse.

Om muligheden for at gendanne eventuelt slettede mails oplyste Justitsministeriet i øvrigt, at ministeriet indtil den 8. juni 2018 som udgangspunkt opbevarede slettemarkerede mails i 365 dage. Fra den 8. juni 2018 blev denne periode udvidet til 730 dage. I øvrigt oplyste Justitsministeriet, at ministeriet frem til efteråret 2018 foretog en databasebackup, der blev overskrevet hver 21. dag, og fra efteråret 2018 foretog en databasebackup, der blev overskrevet hver 60. dag. Instrukskommissionen havde således ikke mulighed for – ud over de tre mailbokse fra foråret 2016 – at få "tidligere" versioner af mailboksene fra 2016.

Spørgsmålet om undersøgelse af mobiltelefoner blev i relation til Justitsministeriet relevant, da daværende justitsminister Søren Pind for kommissionen afgav forklaring om, at han enten telefonisk eller pr. sms i 2016 havde rettet henvendelse til daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen om sagen. Kommissionen anmodede derfor Justitsministeriet om at oplyse, om det var

muligt at undersøge den tjenestemobiltelefon, som Søren Pind havde anvendt som justitsminister. Justitsministeriet oplyste hertil, at indholdet på Søren Pinds mobiltelefon for længst var blevet slettet, og at telefonen herefter var blevet videregivet til en ny medarbejder.

2.1.6. Materiale fra Statsministeriet

Kommissionen anmodede den 22. januar 2020 Statsministeriet om at påbegynde indsamling af alt relevant materiale til brug for kommissionen og sikre, at der blev foretaget en sikkerhedskopi (backup) af relevante mailservere.

Den 25. februar 2020 modtog kommissionen den første dataleverance fra Statsministeriet indeholdende materiale fra journaliserede relevante aktindsigtssager. Kommissionen modtog herefter en dataleverance fra Statsministeriet med materiale fundet ved en søgning i ministeriets journalsystem og på udvalgte drev efter nærmere definerede søgeord.

Kommissionen modtog herudover mailbokse vedrørende 11 medarbejdere. Da Statsministeriet tager backups af medarbejderes mailbokse, modtog kommissionen tillige backup-versioner fra sommeren 2017 vedrørende fire af disse mailbokse.

Som anført ovenfor under afsnit 2.1.5 blev spørgsmålet om undersøgelse af mobiltelefoner relevant på baggrund af daværende justitsminister Søren Pinds forklaring for kommissionen om, at han i 2016 havde rettet henvendelse til Lars Løkke Rasmussen telefonisk eller pr. sms. Kommissionen anmodede derfor Statsministeriet om at oplyse, om det var muligt at komme i besiddelse af den tjenestemobiltelefon, som Lars Løkke Rasmussen havde benyttet i 2016. Statsministeriet oplyste hertil, at Statsministeriet fortsat var i besiddelse af denne telefon, og at telefonen på grund af en procedurefejl hos Statsministeriet ikke var blevet nulstillet. Kommissionen gennemgik herefter telefonen under overværelse af Lars Løkke Rasmussen og hans bisidder. Kommissionen fandt på telefonen korrespondance mellem Søren Pind og Lars Løkke Rasmussen til og med den 18. november 2015 og igen fra den 4. september 2016. Der fandtes ingen korrespondance i det mellemliggende tidsrum. Den korrespondance, der fandtes med Søren Pind, havde ingen relevans for sagen.

2.1.7. Materiale fra Folketinget

Kommissionen drøftede i foråret 2020 med Inger Støjbergs bisidder kommissionens mulighed for at gennemse Inger Støjbergs folketingsmailboks. Inger Støjbergs bisidder tilkendegav i den forbindelse, at der efter hans opfattelse ikke var hjemmel til, at kommissionen kunne pålægge Inger Støjberg eller Folketinget at udlevere mailboksen, men at Inger Støjberg var indstillet på at lade kommissionen gennemse mailboksen, forudsat at dette skete under overværelse af bisidderen.

Den 25. juni 2020 foretog kommissionen en søgning efter relevant materiale i Inger Støjbergs folketingsmailboks. Der blev søgt i en backup-version af Inger Støjbergs folketingsmailboks fra december 2016, og gennemgangen blev foretaget under overværelse af en repræsentant for Inger Støjbergs bisidder. Det blev herved konstateret, at mailboksen ikke indeholdt materiale af betydning for kommissionen.

2.1.8. Materiale fra indkvarteringsoperatørerne

Kommissionen rettede den 10. marts 2020 henvendelse til de operatører, der drev asylcentre i 2016, og anmodede om at modtage materiale, som måtte have relevans for kommissionens arbejde. Kommissionen modtog efterfølgende skriftligt materiale fra Røde Kors og Kriminalforsorgen, herunder Udrejsecenter Sjælsmark og Udrejsecenter Kærshovedgård.

2.1.9. Materiale fra medier

Kommissionen har indhentet oplysninger fra medier i form af artikler og klip fra nyhedsudsendelser, hvor kommissionen har fundet disse oplysninger relevante.

2.1.10. Materiale fra øvrige

Kommissionen har løbende opfordret alle personer, der måtte være i besiddelse af relevant viden for kommissionens undersøgelse, til at rette henvendelse til kommissionen.

Kommissionen har modtaget skriftligt materiale fra flere af de personer, hvis forhold undersøges, i form af blandt andet notater, mails, kalenderaftaler og afskrift af sms-korrespondance.

Følgende personer har indleveret materiale: Henrik Grunnet, Frank Bundgaard, Adam Abdel Khalik, Line Skytte Mørk Hansen, Kristina Rosado, Margit Sander Rasmussen, Thomas Klyver, Andreas Højmark og Nina Holst-Christensen.

Herudover har kommissionen uopfordret modtaget materiale fra Institut for Menneskerettigheder og en anonym kilde. De oplysninger, som kommissionen har modtaget fra den anonyme kilde, er genfundet i det materiale, som kommissionen i øvrigt har modtaget, hvorfor der ikke har været anledning til at søge oplysningerne særskilt verificeret.

2.1.11. Skriftlige redegørelser

Efter lov om undersøgelseskommissioner § 9, stk. 2, har enhver pligt til skriftligt at redegøre for forhold, hvorom kommissionen anmoder om redegørelser, og til skriftligt at besvare spørgsmål, som kommissionen stiller.

Kommissionen har nogle få gange anmodet enkeltpersoner om at besvare spørgsmål skriftligt, enten som alternativ til afhøringer eller som supplement til afhøringer.

Kommissionen har stillet skriftlige spørgsmål til tidligere fuldmægtig i Justitsministeriet Lau Franzmann Berthelsen. Kommissionen har endvidere, som supplement til afhøringer, stillet skriftlige spørgsmål til Frank Bundgaard, Nils Bak Andersen, Uffe Toudal Pedersen og Christian Hesthaven.

2.1.12. Yderligere oplysninger

Kommissionen anmodede den 7. september 2020 Udenrigsministeriet om at indhente oplysninger hos myndighederne i Norge, Sverige, Finland, Tyskland, Holland og Belgien om disse landes praksis med hensyn til indkvarteringen af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere i 2016 og 2017, og kommissionen har modtaget svar fra samtlige disse lande.

2.2. Afhøringer

Kommissionen har som led i undersøgelsen afhørt 42 personer. 32 af disse har i medfør af lov om undersøgelseskommissioner § 21, stk. 1, fået beskikket en bisidder.

Der har i alt medvirket 22 bisiddere, hvoraf nogle har repræsenteret flere personer.

Afhøringerne er foregået i Retten på Frederiksbergs lokaler fordelt over 25 dage i perioden fra den 14. maj til den 30. september 2020. Forklaringerne er afgivet i offentlige møder.

I forbindelse med indkaldelsen til afhøringen blev de indkaldte personer orienteret om, hvilke overordnede temaer de ville blive spurgt om. De blev samtidig opfordret til at udlevere eventuelt materiale, som de måtte være i besiddelse af, og som kunne være af betydning for kommissionens undersøgelse.

Til brug for afhøringerne blev der udarbejdet en digital ekstrakt med de oplysninger, som blev vurderet relevante for kommissionens undersøgelse. Ekstrakten blev løbende udbygget med yderligere dokumenter, ligesom der blev udarbejdet en særskilt ekstrakt med dokumenter om sagsbehandlingen vedrørende de par, som er omfattet af kommissionens undersøgelse. Den samlede digitale ekstrakt indeholdt 7.517 sider, og ekstrakten med dokumenter om sagsbehandlingen vedrørende parrene indeholdt yderligere 2.945 sider. Ud over disse ekstrakter blev der udarbejdet en hjælpeekstrakt, som indeholdt det materiale, som Folketingets Ombudsmand havde modtaget i forbindelse med sin undersøgelse. Bisidderne fik adgang til disse ekstrakter og blev endvidere løbende orienteret, når yderligere materiale tilgik.

Kommissionen sendte forud for langt størstedelen af afhøringerne desuden et dokument til bisidderne med en henvisning til de sider i ekstrakten, som afhøringen navnlig ville ske på baggrund af. Kommissionen oplyste i den forbindelse, at de anførte henvisninger alene var vejledende, og at det måtte påregnes, at der kunne blive spurgt til andre dokumenter.

Med nogle få undtagelser blev de personer, der blev afhørt, vejledt om, at de ikke havde pligt til at svare på spørgsmål. For nærmere herom henvises til protokollerne om de enkelte afhøringer, der i deres helhed er gengivet i bilag 5.

Afhøringerne blev lydoptaget. Efter afhøringerne udarbejdede undersøgelseskommissionen på baggrund af disse optagelser en protokol med gengivelse

af forklaringerne, og udkast hertil blev sendt til bisidderne til bemærkninger. Bisidderne fik endvidere løbende adgang til de endelige protokoller.

Lydoptagelserne fra forklaringerne vil blive slettet i forbindelse med afgivelsen af den endelige beretning.

2.3. Processuelle afgørelser mv.

2.3.1. Afbeskikkelse af bisiddere

Kommissionen afbeskikkede bisidderne for tre personer, idet kommissionen i lyset af bevisførelsen vurderede, at de pågældendes forhold ikke længere var genstand for en undersøgelse. For en enkelt skete der genbeskikkelse, fordi vedkommende blev genindkaldt til at afgive forklaring for kommissionen.

2.3.2. Høring

Kommissionen skal i medfør af § 23, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner efter endt bevisførelse orientere de personer, hvis forhold undersøges, og deres bisiddere om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for. De undersøgte personer og bisiddere har herefter efter lovens § 23, stk. 4, ret til at komme med en skriftlig udtalelse.

Kommissionen har sendt udkast til delberetningens kapitel 7 om kommissionens vurderinger til bisidderne. Hver bisidder har i den forbindelse fået tilsendt de dele af udkastet, som var relevante for bisidderens klient(er). En enkelt af bisidderne har dog ikke fået tilsendt noget udkast, idet udkastet ikke indeholdt noget af relevans for bisidderens klient. Kommentarerne til udkastet og kommissionens bemærkninger hertil fremgår af bilag 1 og 2.

2.3.3. Salær til bisidderne

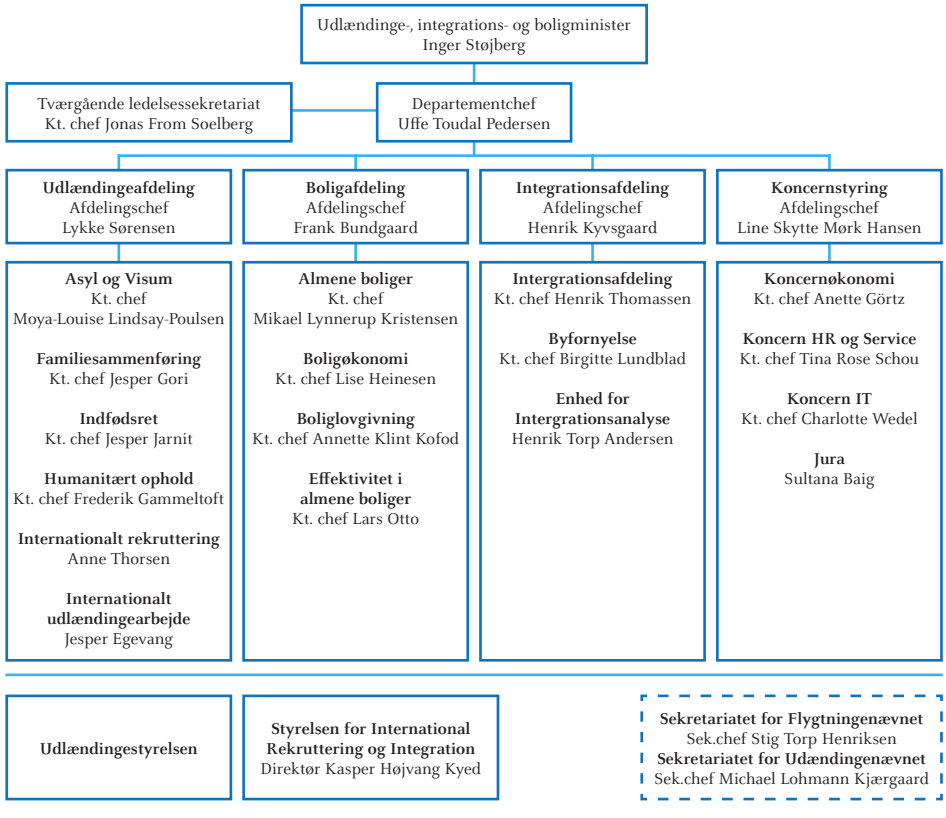
Ifølge § 24, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner fastsættes salær og godtgørelse til bisidderne efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager. Undersøgelseskommissionen afgiver en indstilling til justitsministeren, som fastsætter salæret. Kommissionen har i visse tilfælde meddelt enkelte bisiddere, at nærmere oplyste afhøringsdage åbenbart ikke kunne vedrøre deres klient, hvorfor der ikke ville blive tillagt salær for et eventuelt fremmøde disse dage.

KAPITEL 3

Myndighedernes opbygning og involverede personer mv.

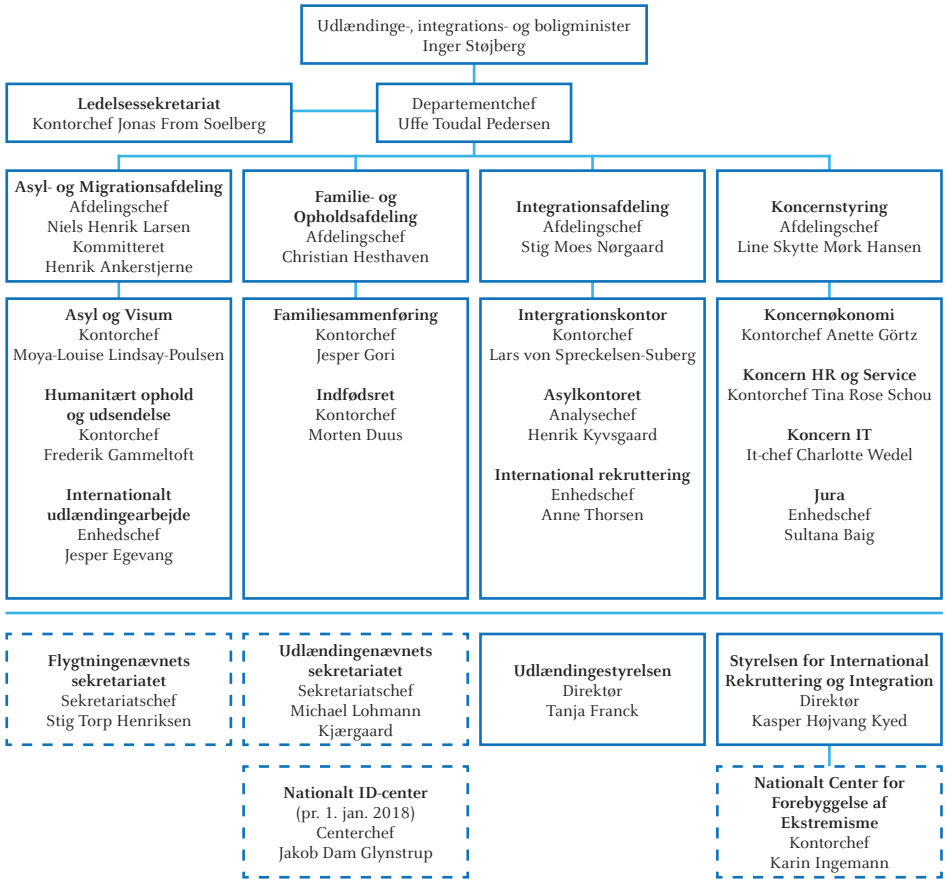
3.1. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet havde pr. 1. marts 2016 følgende organisation:



Den 28. november 2016 blev Boligafdelingen og Byfornyelse, der lå i Integrationsafdelingen, ressortoverført til Transportministeriet, og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skiftede navn til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Der blev ikke foretaget væsentlige ændringer i organisationen i forhold til den personkreds, der var involveret i denne sag.

Der blev foretaget en række organisationsændringer i Udlændinge- og Integrationsministeriets departement pr. 1. november 2017. Blandt andet fratrådte Lykke Sørensen sin stilling som afdelingschef i Udlændingeafdelingen, og Udlændingeafdelingen blev opdelt i to nye afdelinger: Asyl- og Migrationsafdelingen med Niels Henrik Larsen som afdelingschef og Familie- og Opholdsafdelingen med Christian Hesthaven som afdelingschef. Under Familie- og Opholdsafdelingens område lå herefter Familiesammenføring, Indfødsret og Udlændingenævnets Sekretariat. Efter disse organisationsændringer så opbygningen af Udlændinge- og Integrationsministeriets departement således ud:



Et år senere, pr. 1. november 2018, blev afdelingschef Christian Hesthaven ny departementschef i Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Stillingen som afdelingschef i Familie- og Opholdsafdelingen blev overtaget af Katrine Ledam Rasmussen pr. 1. december 2018. Afdelingschef Niels Henrik Larsen blev ny direktør i Udlændingestyrelsen pr. 1. januar 2019, og hans stilling som afdelingschef i Asyl- og Migrationsafdelingen blev pr. 15. januar 2019 overtaget af Hanne Stig Andersen. Den 1. februar 2019 blev Jonas From Soelberg kontorchef i International rekruttering, hvorefter hans stilling i Ledelsessekretariatet blev overtaget af Louise Michaëlis pr. 18. februar 2019. Kontorchef Jesper Gori rokerede pr. 19. marts 2019 til Asyl og Visum, og hans stilling som kontorchef i Familiesammenføring blev pr. samme dato overtaget af Moya-Louise Lindsay-Poulsen. Den 1. april 2019 blev Koncernøkonomikon-

toret opdelt i to kontorer – Koncernstyring og Tilsyn med Anette Görtz som kontorchef og Koncernøkonomi med Søren Larsen som ny kontorchef.

Den 27. juni 2019 overtog Mattias Tesfaye posten som udlændinge- og integrationsminister efter Inger Støjberg.

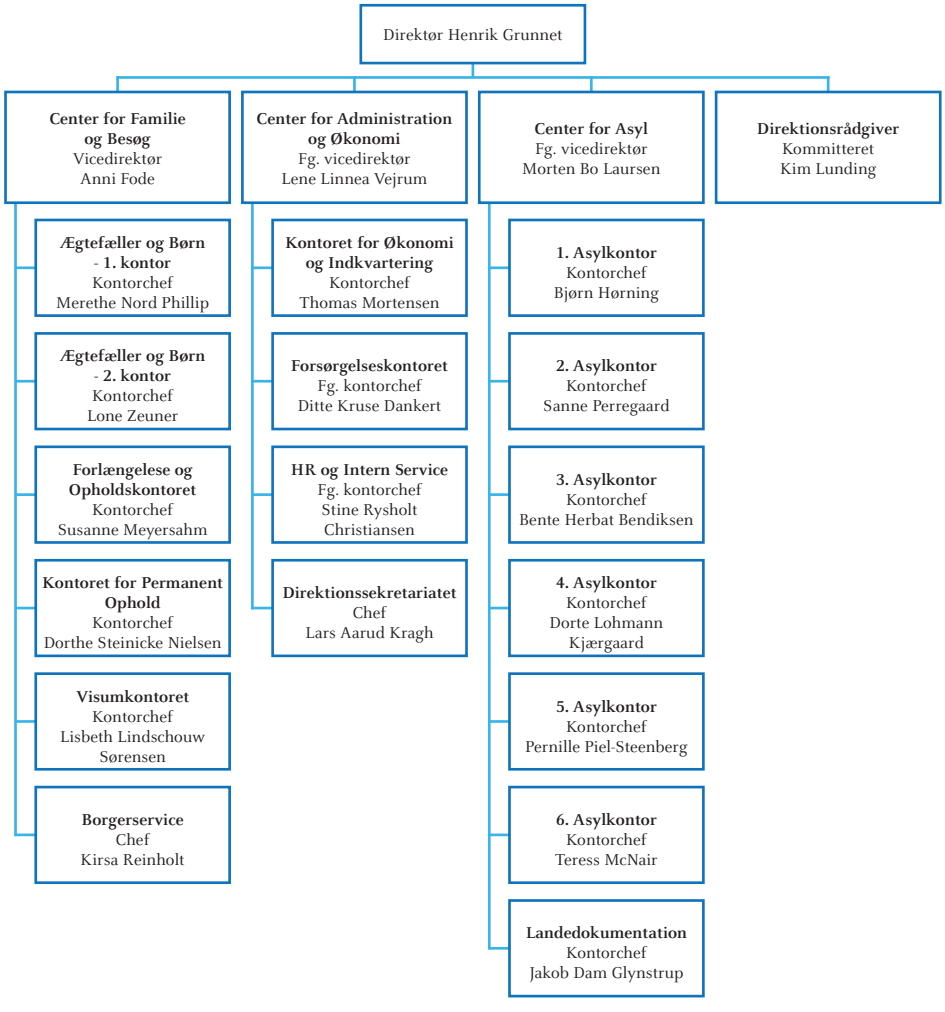
Nedenfor er angivet en oversigt over personer i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (senere Udlændinge- og Integrationsministeriet), som er omtalt i Instrukskommissionens beretning:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet / Udlændinge- og Integrationsministeriet	
Andreas Højmark Søndergaard (tidl. Andersen)	Ministersekretær for Inger Støjberg (til udgangen af april 2016)
Anette Görtz	Kontorchef i Koncernøkonomi (til den 31. marts 2019) Kontorchef i Koncernstyring og Tilsyn (fra den 1. april 2019)
Anna-Sophie Kolding Saugmann-Jensen	Fuldmægtig i Familiesammenføring (til udgangen af maj 2017)
Anne Nygaard Just	Fuldmægtig i Koncernøkonomi (til udgangen af oktober 2016)
Christian Hesthaven	Afdelingschef i Familie- og Opholdsafdelingen (november 2017-november 2018) Departementschef (fra november 2018)
Frank Bundgaard	Afdelingschef i Asyl- og Migrationsafdelingen (til den 28. november 2016)
Henrik Kyvsgaard	Afdelingschef i Integrationsafdelingen (til udgangen af marts 2017) Analysechef i Analysekontoret (fra april 2017)
Inger Støjberg	Udlændinge- og integrationsminister (til den 27. juni 2019)
Jesper Gori	Kontorchef i Familiesammenføring (til udgangen af februar 2019) Kontorchef i Asyl og Visum (fra marts 2019)
Jonas From Soelberg	Kontorchef i Ledelsessekretariatet (til udgangen af januar 2019) Kontorchef i International rekruttering (fra februar 2019)

Katrine Bang Nielsen	Fuldmægtig og senere specialkonsulent i Ledelsessekretariatet (til udgangen af marts 2018) Chefkonsulent og senere souschef i Integration (april 2018-19. januar 2020) Souschef i Udsendelse (fra den 20. januar 2020)
Line Skytte Mørk Hansen	Afdelingschef i Koncernstyring
Louise Gertrud Michaëlis	Specialkonsulent i Koncernøkonomi (til den 17. februar 2019) Kontorchef i Ledelsessekretariatet (fra den 18. februar 2019)
Louise Nielsen	Ministersekretær for Inger Støjberg (til udgangen af december 2017)
Lykke Sørensen	Afdelingschef i Udlændingeafdelingen (til udgangen af september 2017)
Mark Thorsen	Særlig rådgiver for Inger Støjberg (til april 2019)
Merete Milo	Chefkonsulent i Familiesammenføring
Mia Tang	Pressechef (til udgangen af marts 2018)
Moya-Louise Lindsay-Poulsen	Kontorchef i Asyl og Visum (til udgangen af februar 2019) Kontorchef i Familiesammenføring (fra marts 2019)
Pernille Rølle Hansen	Presse- og kommunikationsrådgiver
Sarah Andersen	Presse- og kommunikationsrådgiver (til udgangen af maj 2016)
Sofie Odgaard	Ministersekretær for Inger Støjberg (til udgangen af oktober 2017) Specialkonsulent i Integration (november 2017-maj 2018) Chefkonsulent og senere pressechef i Ledelsessekretariatet (maj 2018-september 2019) Souschef i Koncernøkonomi (fra september 2019)
Uffe Toudal Pedersen	Departementschef (til udgangen af oktober 2018)

3.2. Udlændingestyrelsen

Udlændingestyrelsen havde pr. 12. januar 2016 følgende organisation:



Henrik Grunnet fratrådte som direktør i Udlændingestyrelsen med udgangen af februar 2016. Ditte Kruse Dankert, der havde været fungerende kontorchef i Forsørgelseskontoret, blev udnævnt til kontorchef i samme kontor pr. 1. marts 2016. Den 1. april 2016 tiltrådte Tanja Franck som ny direktør i Udlændingestyrelsen. I øvrigt var der i denne periode ikke væsentlige ændringer i organisationen af betydning for denne sag.

Den 1. august 2016 blev fungerende vicedirektør i Center for Administration og Økonomi, Lene Linnea Vejrum, udnævnt til vicedirektør i samme afdeling, der i denne forbindelse ændrede navn til Center for Administration og Asylindkvartering. Samtidig ændrede Forsørgelseskontoret navn til Kontoret for Indkvarteringsvilkår, fortsat med Ditte Kruse Dankert som kontorchef.

Tanja Franck fratrådte som direktør i Udlændingestyrelsen ved udgangen af september 2018, og pr. 1. oktober 2018 blev vicedirektør Anni Fode konstitueret som direktør i Udlændingestyrelsen. Den 1. januar 2019 blev Niels Henrik Larsen ansat som ny direktør. Sager om indkvartering lå fortsat i Ditte Kruse Dankerts kontor. Vicedirektør Lene Linnea Vejrum fratrådte sin stilling i Udlændingestyrelsen ved udgangen af april 2019.

Nedenfor er angivet en oversigt over personer i Udlændingestyrelsen, som er omtalt i beretningen:

Udlændingestyrelsen	
Adam Abdel Khalik	Specialkonsulent og senere chefkonsulent og souschef i Kontoret for Indkvarteringsvilkår (juni 2016-november 2017)
Anni Herdis Fode	Vicedirektør i Center for Familie og Besøg
Camilla Bloch-Egendal	Studentermedhjælper i 2. Familiesammenføringskontor (til udgangen af februar 2016) Fuldmægtig i Kontoret for Indkvarteringsvilkår (marts 2016-januar 2019) Fuldmægtig i Visumkontoret (januar 2019-september 2019)
Ditte Kruse Dankert	Fg. kontorchef og fra marts 2016 kontorchef i Forsørgelseskontoret (senere Kontoret for Indkvarteringsvilkår)
Hannah Sværke	Fuldmægtig i Forsørgelseskontoret (senere Kontoret for Indkvarteringsvilkår) (fra den 14. marts 2016)
Henrik Grunnet	Direktør (til udgangen af februar 2016)
Jens Vikner	Chefkonsulent i Ledelsessekretariatet (til udgangen af oktober 2019)
Kristina Kaas Sierra Rosado	Specialkonsulent og senere chefkonsulent og souschef i Forsørgelseskontoret (senere Kontoret for Indkvarteringsvilkår)

Lene Linnea Vejrum	Fg. vicedirektør og fra august 2016 vicedirektør i Center for Administration og Økonomi (til april 2019)
Margit Sander Rasmussen	Specialkonsulent i Kontoret for Økonomi og Indkvartering (til udgangen af februar 2016) Specialkonsulent i Ledelsessekretariatet (marts 2016-juni 2017) Chefkonsulent i Ledelsessekretariatet (fra juli 2017)
Morten Bo Laursen	Fg. vicedirektør i Center for Asyl (til august 2016) Kontorchef i Ledelsessekretariatet (august 2016-september 2018)
Nils Bak-Andersen	Pressekonsulent
Ronya Habo	Fuldmægtig i Forsørgelseskontoret (senere Kontoret for Indkvarteringsvilkår)
Tanja Franck	Direktør (april 2016-september 2018)
Thomas Mortensen	Kontorchef i Økonomi og Indkvartering

3.3. Justitsministeriet

Nedenfor er angivet en oversigt over personer i Justitsministeriet, som er omtalt i beretningen:

Justitsministeriet	
Adam Abdel Khalik	Fuldmægtig i Stats- og Menneskeretskontoret (til udgangen af maj 2016) Chefkonsulent i Nordatlantenheden (december 2017-januar 2019)

Anders Sparholt Jørgensen	Fuldmægtig og fra 1. februar 2016 chefkonsulent i Stats- og Menneskeretskontoret (til udgangen af februar 2016) Chefkonsulent i Politikontoret (februar 2016-juli 2017 Chefkonsulent og fra den 1. december 2017 fg. kontorchef i Enheden for Internationalt Politisamarbejde (august 2017-august 2018) Fg. kontorchef og fra januar 2019 kontorchef i Stats- og Menneskeretskontoret (september 2018-oktober 2019) Afdelingschef i Lovafdelingen (fra november 2019)
Barbara Bertelsen	Departementschef (til den 12. januar 2020)
Caroline Østergaard Nielsen	Kontorchef i Stats- og Menneskeretskontoret (september 2016-august 2018)
Carsten Madsen	Kontorchef i Forvaltningsretskontoret (til udgangen af oktober 2017)
Jens Teilberg Søndergaard	Afdelingschef i Lovafdelingen (til udgangen af december 2019)
Lau Franzmann Berthelsen	Fuldmægtig og senere specialkonsulent i Stats- og Menneskeretskontoret (september 2016-januar 2018)
Maria Aviaja Sander Holm	Fuldmægtig og senere specialkonsulent i Stats- og Menneskeretskontoret (til oktober 2017) Specialkonsulent i Politikontoret (oktober 2017-marts 2018) Specialkonsulent i Kontoret for Internationalt Politisamarbejde (april 2018-august 2018) Specialkonsulent og senere chefkonsulent i Forebyggelseskontoret (august 2018-september 2019) Souschef i Strafferetskontoret (fra september 2019)
Mie Vinkel Sørensen	Fuldmægtig i Personalekontoret (til udgangen af april 2016) Ministersekretær i Minister- og Ledelsessekretariatet (maj 2016-december 2016) Specialkonsulent i Minister- og Ledelsessekretariatet (januar 2017-januar 2018) Specialkonsulent og senere souschef i Enheden for Internationalt Politisamarbejde (februar 2018-september 2019) Souschef og senere chefkonsulent i Databeskyttelseskontoret (fra september 2019)

Nina Holst-Christensen	Kommitteret i EU- og Menneskeretskontoret
Rasmus Kieffer-Kristensen	Kontorchef i Forebyggelseskontoret og senere særlig repræsentant (til august 2018)
Søren Pape Poulsen	Justitsminister (28. november 2016-27. juni 2019)
Søren Pind	Justitsminister (til den 28. november 2016)
Thomas Klyver	Kontorchef i Stats- og Menneskeretskontoret (til september 2016) Kontorchef i Sikkerhedskontoret (september 2016-september 2017)
Yassmina Amadid	Fuldmægtig i Stats- og Menneskeretskontoret (til april 2017)

3.4. Statsministeriet

Nedenfor er angivet en oversigt over personer i Statsministeriet, som er omtalt i beretningen:

Statsministeriet	
Carsten Madsen	Juridisk kommitteret i Juridisk Afdeling (fra november 2017)
Christian Hesthaven	Juridisk kommitteret i Juridisk Afdeling (til udgangen af oktober 2017)
Christian Kettel Thomsen	Departementschef (til januar 2020)
Ditte Rex	Specialkonsulent og senere chefkonsulent i Indenrigsområdet (til august 2018)
Jacob Bruun Christensen	Særlig rådgiver for Lars Løkke Rasmussen (til den 27. juni 2019)
Lars Løkke Rasmussen	Statsminister (til den 27. juni 2019)
Michelle Argir Simonsen	Chefkonsulent i Juridisk Afdeling (august 2016-juni 2019)
Nicholas Rahui Webster Rømer	Fuldmægtig i Juridisk afdeling (til juni 2016) Fuldmægtig og senere specialkonsulent i Indenrigsområdet (juni 2016-september 2017)
Stephan Andreas Damgaard	Fuldmægtig i Indenrigsområdet (til juli 2016)
Tanja Franck	Departementsråd i Indenrigsområdet (til udgangen af marts 2016)

3.5. Folketingets Ombudsmand

Nedenfor er angivet en oversigt over personer hos Folketingets Ombudsmand, som er omtalt i beretningen:

Folketingets Ombudsmand	
Christian Ørslykke Møller	Administrationschef
Johannes Martin Fenger	Kontorchef
Jonas Bering Liisberg	Direktør
Jørgen Hejstvig-Larsen	Chefkonsulent
Jørgen Steen Sørensen	Folketingets Ombudsmand (til udgangen af oktober 2019)
Kaj Larsen	Vicedirektør
Niels Fenger	Folketingets Ombudsmand (fra december 2019)

3.6. Operatører mv.

Udlændingestyrelsen har samarbejdet med en række indkvarteringsoperatører vedrørende bl.a. driften af asylcentre. Nedenfor er angivet en oversigt over en række personer hos indkvarteringsoperatørerne, som er omtalt i beretningen:

Operatører mv.	
Anne la Cour Vågen	Asylchef i Røde Kors
Carsten Elmgaard Isaksen	Centerchef i Røde Kors
Dorthe Iversen	Psykoterapeut
Gabriel Greiner	Børnecentermedarbejder i Jammerbugt Asylafdeling
Helle Jørgensen	Driftskoordinator i Røde Kors
Helle Kjems	Socialkonsulent og funktionsleder i Røde Kors
Jakob Kirkegaard	Leder af AsylSyd i Tønder Kommune
Kirsten Marie Kristensen	Public Affairs Rådgiver i Røde Kors
Kyori Karina Fujii Thomsen	Røde Kors
Lars Enevold Andersen	Centerleder i Thisted Kommune
Lars Sloth	Direktør i Thisted Kommune
Lene Trana	Jammerbugt Asylafdeling
Lone Iversen	Jammerbugt Asylafdeling
Lotte Pii	Røde Kors
Lisbeth Falsig Laurberg Jensen	Thisted Kommune
Marit Risdahl	Centerleder i Jammerbugt Kommune

Morten Korch Gravesen	Røde Kors
Ninna Svendsen	Centerleder i Jammerbugt Kommune
Pia Urban	Socialrådgiver i Jammerbugt Asylafdeling
Rikke Ørnberg	Centerleder i Jammerbugt Kommune
Stephan Jensen-de Bruin	Regionsleder i Røde Kors
Thorkild Poulsen	Asylchef i Jammerbugt Kommune
Tina Errebo	Socialkoordinator i Langeland Kommune
Tina Rørdam	Socialkoordinator i Jammerbugt Asylafdeling
Torben Gregersen	Centerchef i Vesthimmerlands Kommune
Trine Kristensen	Indkvarterings- og fælles faglig koordinator på Asylcenter Holmegaard, Langeland
Ulrik Pihl	Centerleder på Asylcenter Holmegaard, Langeland

KAPITEL 4

Resumé

4.1. Indledning

Dette kapitel indeholder et resumé af delberetningen. Som tidligere beskrevet indeholder denne del af beretningen ikke nogen ansvarsvurdering i forhold til de enkelte embedsfolk, idet dette arbejde først forventes tilendebragt i foråret/sommeren 2021. I visse tilfælde, hvor bevisvurderingen af de enkelte embedsfolks forhold er uden betydning for en stillingtagen til de involverede ministres forhold, vil også bevisvurderingen blive foretaget i forbindelse med den endelige beretning.

I dette kapitel er udeladt en del oplysninger, og andre oplysninger er gengivet uden stor præcision. Teksten skal derfor læses med de forbehold, der ligger heri. Der er i beretningens kapitel 7 redegjort mere udførligt for kommissionens vurderinger. Beretningens kapitel 5 indeholder en sammenfatning af det faktiske forløb, og kapitel 8 og 9 indeholder en mere udførlig beskrivelse af hændelsesforløbet og sagsbehandlingen.

4.2. Baggrund

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse om en praksisændring vedrørende indkvartering i asylsystemet af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig. Af pressemeddelelsen fremgik bl.a., at ingen mindreårige under 18 år måtte indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever, og at dette også gjaldt, hvis parret havde et eller flere fælles børn. Pressemeddelelsen blev samme dag sendt til Udlændingestyrelsen, der umiddelbart herefter påbegyndte udmøntningen af praksisændringen, som indebar, at hovedparten af de allerede indkvarterede asylpar, der blev berørt af instruksen, blev adskilt henover foråret 2016.

I marts 2016 klagede et af de berørte par til Folketingets Ombudsmand, som gik ind i sagen. Da Udlændingestyrelsen imidlertid i april 2016 besluttede at genoptage sagerne, afsluttede ombudsmanden undersøgelsen af den konkrete sag, men indledte i stedet af egen drift en generel undersøgelse af instruksens lovlighed. Ombudsmanden afgav den 23. marts 2017 en endelig redegørelse, hvori han konkluderede bl.a., at det måtte lægges til grund, at det ikke havde været ministeriets "samlede intention" at pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis, men at instruksen efter sit indhold var ulovlig.

Sagen gav herudover bl.a. anledning til en lang række spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren, der frem til sommeren 2019 besvarede mere end 200 folketingsspørgsmål og deltog i seks samråd. Efter regeringsskiftet i 2019 besluttede et politisk flertal den 6. september 2019 at nedsætte en undersøgelseskommission til at undersøge forløbet.

4.3. Oplysningerne i sagen

Kommissionen, der blev nedsat den 22. januar 2020, har samlet modtaget 1,10 TB data til brug for undersøgelsen. Materialet er gennemgået dels manuelt, dels ved anvendelse af et søgeprogram. Der er fra kommissionens nedsættelse i januar 2020 til november 2020 blevet gennemsøgt ca. 4.820.000 filer, mens ca. 429.000 sider er blevet gennemgået manuelt.

Herudover har kommissionen som led i undersøgelsen afhørt 42 personer.

Kommissionens vurderinger er baseret på det samlede materiale, der er tilvejebragt ved undersøgelsen. Den meget store mængde begivenhedsnære dokumentoplysninger har efter kommissionens opfattelse givet et særdeles godt grundlag for at foretage de bevismæssige vurderinger. Der har i kommissionen været enighed om alle vurderinger i denne delberetning.

4.4. Indkvarteringsordningen og administrationen heraf

Kommissionens vurderinger af indkvarteringsordningen relaterer sig alene til gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig, men dog ældre end 15 år.

4.4.1. Instruksen af 10. februar 2016

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet den omtalte pressemeddelelse om en undtagelsesfri adskillelse af alle de berørte par.

Kommissionen har lagt til grund, at en afdelingschef i departementet, Line Skytte Mørk Hansen, samme dag telefonisk meddelte vicedirektør i Udlændingestyrelsen Lene Linnea Vejrum, at styrelsen skulle administrere i overensstemmelse med pressemeddelelsen. Instruksen til Udlændingestyrelsen kom derfor til at bestå af pressemeddelelsen, fremsendelsen af denne til Udlændingestyrelsen og Line Skytte Mørk Hansens telefoniske henvendelse(r) til Lene Linnea Vejrum samme dag.

Den instruks, der blev meddelt Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, var således undtagelsesfri og indebar, at ingen mindreårige under 18 år kunne indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Instruksen gjaldt tillige par, som allerede var indkvarteret på asylcentrene, og tog sigte på en adskillelse i hele det tidsrum, hvor parrene var indkvarteret i asylsystemet, og den ene var under 18 år.

Kommissionen har vurderet, at denne instruks var klart ulovlig.

Efter kommissionens opfattelse savnede ordningen den fornødne hjemmel, ligesom ordningen var i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet. Allerede fordi instruksen var undtagelsesfri og indebar, at ingen mindreårige under 18 år kunne indkvarteres på samme asylcenter som deres ægtefælle eller samlever, udgjorde ordningen desuden en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og Børnekonventionen. Ordningens undtagelsesfrie karakter gav ikke anledning til at foretage partshøringer, andre former for sagsoplysning eller træffe begrundede afgørelser om adskillelserne i de enkelte sager, hvorfor ordningen tillige var i strid med de formelle og processuelle krav, der stilles efter både dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen.

Om Inger Støjbergs rolle i forbindelse med udstedelsen af instruksen har kommissionen ikke fundet grundlag for at konkludere, at Inger Støjberg *direkte* har udtalt en tjenestebefaling om, at ministeriets embedsfolk skulle iværksætte en administration i strid med loven, men kommissionen har lagt

til grund, *at* hun både eksternt og internt i departementet – også efter at hun havde godkendt et notat, der beskrev en anden ordning – klart tilkendegav, at hun ville have en undtagelsesfri ordning, og *at* embedsfolk i departementet handlede i overensstemmelse hermed og afgav en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen. Kommissionen har desuden lagt til grund, at Inger Støjberg fastholdt sit ønske trods flere mundtlige advarsler fra embedsværket om, at en undtagelsesfri ordning ikke ville være lovlig. Om rådgivningen af Inger Støjberg har kommissionen således lagt til grund, at hun af sit embedsværk blev bibragt en opfattelse af, at man lovligt kunne indføre en ordning, der ville føre til ganske få undtagelser, men at en ordning helt uden undtagelser ville være ulovlig.

Kommissionen har endvidere fundet grundlag for at konkludere, at Inger Støjbergs hensigt med praksisændringen var, at der skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af parrene.

4.4.2. Indkvarteringsordningen fra den 18. marts til den 28. april 2016

En række begivenheder og drøftelser, herunder navnlig Udlændingestyrelsens forelæggelse af fem konkrete sager for departementet, førte i første halvdel af marts 2016 til, at Inger Støjberg på et tidspunkt accepterede, at der kunne være visse undtagelser til ordningen, hvilket Inger Støjberg – snævert – omtalte på samråd Z den 15. marts 2016, hvorefter det på embedsmandsniveau skriftligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen den 18. marts 2016. På dette tidspunkt var langt hovedparten af de berørte par imidlertid blevet adskilt.

En kontorchef i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Jesper Gori, beskrev i en mail af 18. marts 2016 til Udlændingestyrelsen ordningen således, at det "herefter" gjaldt, *at* styrelsen – når en sag om adskillelse rejste spørgsmål om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser – skulle afklare disse spørgsmål, og *at* indkvarteringen skulle ske på en sådan måde, at denne ikke var i strid med disse forpligtelser eller dansk ret i øvrigt. Det var i øvrigt en del af ordningen, at departementschefen skulle orienteres herom, hvis styrelsen i en konkret sag efter afsøgning af alternative indkvarteringsløsninger ikke kunne adskille et par under henvisning til Danmarks internationale forpligtelser.

Kommissionen har fundet, at indkvarteringsordningen, som den så ud i denne periode, fortsat var ulovlig set i lyset af dansk forvaltningsret og Danmarks

internationale forpligtelser, da ordningen fortsat savnede hjemmel og heller ikke på dette tidspunkt indebar, at der skulle foretages partshøring eller gives begrundelser for adskillelserne i de enkelte sager. Kommissionen har desuden fundet, at ordningen i denne periode for så vidt muliggjorde en administration med undtagelser i overensstemmelse med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet og kravet om konkrete og individuelle vurderinger efter Menneskerettighedskonventionen, men at fraværet af nærmere anvisninger eller retningslinjer for administrationen af ordningen medførte en betydelig risiko for, at ordningen blev administreret i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger og Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

4.4.3. Indkvarteringsordningen fra den 28. april til den 1. juli 2016

Den 14. marts 2016 klagede et af de adskilte asylpar til Folketingets Ombudsmand, hvilken klagesag også ses at have fået betydning for indkvarteringsordningen. I hvert fald blev det i forbindelse med Udlændingestyrelsens udtalelse den 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand besluttet, at sagerne skulle genoptages, og at parrene skulle partshøres under genoptagelsessagerne. Ordningen blev på dette tidspunkt ændret igen, således at alle nyankomne par, der var omfattet af ordningen, ved den første indkvartering skulle adskilles på hvert sit asylcenter. Denne første indkvartering skete som led i faktisk forvaltningsvirksomhed – uden partshøring. Hvis parrene i forbindelse med indkvarteringen gav udtryk for, at de var utilfredse med den anviste indkvartering, eller valgte parret ikke at følge anvisningen, ville Udlændingestyrelsen træffe en afgørelse om indkvartering hver for sig efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt., og i den forbindelse foretage partshøring.

Den beskrevne ordning lagde således op til en undtagelsesfri adskillelse af alle par i forbindelse med den første indkvartering, men Udlændingestyrelsen ville foretage en efterfølgende sagsbehandling i de tilfælde, hvor parterne i forbindelse med indkvarteringen gav udtryk for, at de ikke var tilfredse med den anviste indkvartering. Man må forstå ordningen sådan, at der på dette tidspunkt blev introduceret en mere foreløbig, indledende adskillelse, der, hvis parrene udtrykte utilfredshed med indkvarteringen, blev fulgt op af en efterfølgende sagsbehandling, hvorunder der bl.a. ville blive partshørt og truffet afgørelser på baggrund af en konkret og individuel vurdering. Der

forelå heller ikke på dette tidspunkt nogen nærmere retningslinjer for administrationen.

Det blev desuden besluttet, at alle de par, der allerede var blevet separat indkvarteret, skulle forblive adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne i perioden efter den 28. april 2016, hvilket også skete.

Kommissionen har fundet, at indkvarteringsordningen også i denne periode var ulovlig set i lyset af dansk forvaltningsret og Danmarks internationale forpligtelser, herunder Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Dette skyldes navnlig, at ordningen fortsat manglede hjemmel, og at ordningen – på ny – var gjort helt undtagelsesfri, men nu alene i relation til den første indkvartering af parrene. Endvidere var den generelle beslutning om, at de allerede adskilte par skulle forblive adskilte under genoptagelsessagernes behandling, i strid med både den uskrevne forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet og det menneskeretlige proportionalitetskrav. Endelig var det fortsat ikke en del af ordningen, at der skulle foretages partshøring eller gives begrundelser for adskillelserne i forbindelse med den første indkvartering.

Kommissionen har desuden fundet, at ordningen i øvrigt for så vidt – når bortses fra det netop ovenfor anførte om den første indkvartering og om den fortsatte adskillelse under genoptagelsessagerne – muliggjorde en administration med undtagelser i overensstemmelse med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet og kravet om konkrete og individuelle vurderinger efter Menneskerettighedskonventionen. Fraværet af nærmere anvisninger eller retningslinjer for administrationen af ordningen medførte dog fortsat en betydelig risiko for, at ordningen blev administreret i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger og Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

4.4.4. Den nuværende indkvarteringsordning

Der kom bl.a. i forbindelse med et møde den 1. juli 2016 mellem embedsfolk fra departementet og Udlændingestyrelsen lidt mere konkrete retningslinjer for administrationen af indkvarteringsordningen. I modsætning til ordningen den 28. april 2016 blev beslutningen om adskillelse i forbindelse med den

første indkvartering nu gjort til et udgangspunkt. Der skulle desuden træffes afgørelse i sagerne, ligesom der i alle sager skulle ske partshøring.

Den 12. december 2016 kom det notat med retningslinjer, som også udgør grundlaget for administrationen af indkvarteringsordningen i dag. Herefter er udgangspunktet, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentrene, hvis den ene eller begge parter er under 18 år. Udlændingestyrelsen skal dog i hver enkelt sag foretage en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er sagligt og proportionalt at meddele påbud om separat indkvartering. Påbuddet må alene opretholdes, så længe det er foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser. Notatet beskriver det primære formål med indkvarteringsinstruksen som varetagelsen af hensynet til den mindreåriges tarv, herunder navnlig at undgå fastholdelse af en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv. Det er endvidere anført, at hvis det må antages, at ægteskabet/samlivet er frivilligt, skal dette indgå med betydelig vægt i den samlede afvejning, men det er 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.

Idet den gældende indkvarteringsinstruks fortsat synes at være baseret på en antagelse om hjemmel i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, er det kommissionens opfattelse, at den fornødne hjemmel for ordningen ikke er til stede. Tilvejebringelsen af et klart og præcist hjemmelsgrundlag vil gøre det muligt at sikre, at ordningen får en tilstrækkelig demokratisk legitimitet, at relevante forvaltningsretlige krav adresseres, og at forholdet til Danmarks internationale forpligtelser beskrives klart. I den forbindelse anbefaler kommissionen, at det i givet fald præciseres, i hvilket omfang der kan ske separat indkvartering af et par, efter at det er vurderet, at parret har etableret et familieliv i Menneskerettighedskonventionens forstand, dvs. når der ikke er tale om en relation etableret eller opretholdt ved tvang.

4.4.5. Administrationen af indkvarteringsordningen

Kommissionens undersøgelse af sagsbehandlingen vedrørende de enkelte par har koncentreret sig om de 32 par, der i perioden fra den 10. februar 2016 til den 16. november 2016 blev berørt af instruksen.

Kommissionen har lagt til grund, at der – i hvert fald i langt størstedelen af sagerne om adskillelse – ikke forud for genoptagelsessagerne blev truffet begrundede afgørelser, ligesom der ikke blev foretaget partshøring eller i fornødent omfang foretaget sagsoplysning til brug for behandlingen af sagerne. I de ganske mange tilfælde, hvor de berørte par klagede over adskillelserne, førte klagerne ikke til nogen sagsbehandling i Udlændingestyrelsen.

Desuden blev der i langt størstedelen af sagerne ikke foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger. Sådanne vurderinger er en forudsætning for overholdelse af både de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet samt retten til respekt for familieliv, der følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. I flere af sagerne var Udlændingestyrelsen ikke i besiddelse af oplysninger, der muliggjorde en sådan vurdering, mens flere af de oplysninger, der forelå i andre sager, ikke ses at være indgået i vurderingerne; i hvert fald ikke på en måde, hvorefter der kan siges at være foretaget relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med forvaltningsretten og Danmarks internationale forpligtelser at adskille parrene. Det hører i den forbindelse med til vurderingen, at der er tale om intensive og byrdefulde indgreb foretaget over for en sårbar persongruppe, hvilket understøttes af, at adskillelserne for flere af de mindreårige havde store konsekvenser for deres trivsel.

Administrationen af indkvarteringsordningen i foråret 2016 var således så mangelfuld, at den i hvert fald i langt størstedelen af de omhandlede sager var i strid med både grundlæggende forvaltningsretlige og menneskeretlige krav af formel og materiel karakter og medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet materielt forkerte afgørelser. Efter kommissionens opfattelse var den klart ulovlige administration – i hvert fald frem til den 18. marts 2016 – en følge af den undtagelsesfrie instruks, som Udlændingestyrelsen modtog fra departementet den 10. februar 2016. Heller ikke efter ændringen af ordningen den 18. marts 2016 ses der at være sket væsentlige ændringer i administrationen, før Udlændingestyrelsen genoptog sagerne, og ændringerne i ordningen på dette tidspunkt førte således ikke til, at de allerede gennemførte adskillelser blev genovervejet.

4.5. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand

Kommissionen har til brug for afhøringerne udgivet en oversigtsekstrakt med navnlig det materiale, som ombudsmanden modtog fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement og Udlændingestyrelsen i forbindelse med sin undersøgelse. I kommissionens undersøgelse er indgået et langt større materiale end det materiale, som ombudsmanden modtog. Dette er ikke i sig selv udtryk for, at ombudsmanden ikke modtog alt relevant materiale, herunder fordi kommissionen har modtaget dokumenter fra andre myndigheder end dem, der var genstand for ombudsmandens undersøgelse. Af blandt andet ressourcemæssige hensyn har kommissionen ikke foretaget en gennemgang af samtlige de dokumenter, som kommissionen har modtaget, med henblik på at vurdere, om ombudsmanden burde have modtaget disse, men har i stedet foretaget enkelte nedslag.

Kommissionen har på baggrund af sin gennemgang fundet, at der er dokumenter, som var åbenbart relevante for undersøgelsen, og som ikke blev givet til ombudsmanden, og at både departementets og Udlændingestyrelsens oplysninger til ombudsmanden derfor har været utilstrækkelige. Med undtagelse af en mail fra daværende direktør i Udlændingestyrelsen, Henrik Grunnet, sendt den 10. februar 2016 kl. 13.45 har kommissionen imidlertid fundet, at der ikke er sikre holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger for ombudsmanden. For så vidt angår Henrik Grunnets mail har kommissionen fundet bl.a., *at* der ikke er holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger herom forud for den 22. juni 2017, *at* flere medarbejdere i Udlændingestyrelsen og i hvert fald en medarbejder i departementet blev gjort bekendt med mailens indhold den 22. juni 2017, *at* det er mest sandsynligt, at en række yderligere personer i departementet, herunder Inger Støjberg, blev gjort bekendt med mailens indhold den 22. juni 2017, men *at* der ikke er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at tilsidesætte Inger Støjbergs egen forklaring om, at hun først i 2019 blev bekendt med mailens indhold.

Herudover har kommissionen lagt til grund, at både departementet og styrelsen i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand. Kommissionen har i denne forbindelse lagt til grund, at Inger Støjberg havde lejlighed til at gøre sig bekendt med indholdet af departementets svar til ombudsmanden den 14. juli 2016, men at det ikke kan lægges til grund, at hun rent faktisk blev klar over, at beskrivelsen

af forløbet var misvisende. Det kan dog med sikkerhed lægges til grund, at hun godkendte svaret.

4.6. Oplysningen af Folketinget

Også i forbindelse med besvarelsen af den del af kommissoriet, der vedrører oplysningen af Folketinget, har kommissionen foretaget enkelte nedslag, idet mængden af oplysninger er betydelig. Der er som anført ovenfor således stillet flere hundrede folketingsspørgsmål og afholdt seks samråd.

Kommissionen har fundet, at Folketinget i en række tilfælde fik en urigtig eller vildledende beskrivelse af det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund.

Kommissionen har fundet, at beskrivelsen af den administration, der fandt sted i Udlændingestyrelsen på baggrund af instruksen – navnlig for så vidt angår administrationen i februar og begyndelsen af marts 2016, hvor størstedelen af parrene blev adskilt – var urigtig. Kommissionen har dog ikke fundet tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastslå, at Inger Støjberg på de tidspunkter, hvor hun beskrev denne administration, var klar over, at beskrivelsen var urigtig.

For så vidt angår beskrivelsen af den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, har kommissionen fundet, at Inger Støjberg under samråd AT og AU den 1. juni 2017 fremkom med en række udtalelser, som efter kommissionens opfattelse samlet gav et andet indtryk af den instruks, der endeligt var blevet kommunikeret til styrelsen, end tilfældet var. Udtalelserne var således egnede til at give det indtryk, at den ordning, der fremgik af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, ikke var absolut, men indeholdt mulighed for undtagelser, og at dette blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen. Endvidere var udtalelserne egnede til at give det indtryk, at Inger Støjbergs ønske om en undtagelsesfri ordning alene var et "politisk" ønske om at adskille alle og ikke også afspejlede, at Inger Støjberg ville have, at Udlændingestyrelsen skulle administrere uden mulighed for at foretage konkrete vurderinger. Uanset at både talepapiret og beredskabet til samrådet var udarbejdet af embedsværket, har kommissionen fundet, at Inger Støjberg ikke kan have været i tvivl om, at hendes beskrivelse samlet set var urigtig og

misvisende. Beskrivelsen blev senere gentaget i flere folketingsbesvarelser og efterfølgende samråd.

Kommissionen har desuden fundet, at Inger Støjbergs omtale af fire piger, som var blevet "reddet" af praksisændringen, var misvisende og med til at tegne et billede af ordningens virkning, som omstændighederne i sagerne ikke gav grundlag for.

4.7. Sammenfattende om Inger Støjbergs rolle

Kommissionen har fundet, at der efter det materiale, der er indgået i kommissionsundersøgelsen, og de afgivne forklaringer ikke er nogen rimelig tvivl om, at Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var blevet advaret mundtligt af embedsfolk fra sit departement om, at en *ordning* uden undtagelser ikke ville være lovlig, men at hun også i forbindelse med rådgivningen fra departementet var blevet bibragt en opfattelse af, at man lovligt kunne lave en ordning, der ville føre til, at i hvert fald hovedparten af de omhandlede par kunne skilles ad efter en konkret og individuel vurdering, og at undtagelsesmulighederne således kunne gøres snævre. Tilkendegivelserne fra embedsfolkene i relation til muligheden for en undtagelsesfri ordning har ikke desto mindre været klar.

Vedrørende spørgsmålet om Inger Støjbergs hensigt med pressemeddelelsen har kommissionen i det hele tilsidesat Inger Støjbergs forklaring om betydningen af et notat, som hun godkendte den 9. februar 2016. Ordningen beskrevet i notatet mistede således utvivlsomt sin betydning som følge af Inger Støjbergs efterfølgende meget klare tilkendegivelser – både eksternt og internt i departementet – om, at hun ville have en undtagelsesfri ordning.

Kommissionen har ikke fundet grundlag for at konkludere, at Inger Støjberg *direkte* har udtalt en tjenestebefaling om, at ministeriets embedsfolk skulle iværksætte en administration i strid med loven, men embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs udtrykte ønske og afgivet en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen. Dette ønske fastholdt Inger Støjberg på trods af flere mundtlige advarsler fra embedsværket, og den praksisændring, der blev meddelt Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, var således en direkte konsekvens af Inger Støjbergs tydeligt udtrykte ønske om en undtagelsesfri ordning.

Det er desuden med en høj grad af sikkerhed lagt til grund, at Inger Støjbergs hensigt med praksisændringen den 10. februar 2016 var, at der skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af parrene.

Den undtagelsesfrie instruks havde den følge, at der i Udlændingestyrelsen i hvert fald i en periode blev administreret klart ulovligt, og den ulovlige administration af ordningen fandt sted i hvert fald i perioden fra den 10. februar til den 1. juli 2016. Heller ikke efter mailen af 18. marts 2016 ses der således at være sket væsentlige ændringer i administrationen, og de par, der var blevet adskilt, fik ikke genbehandlet deres sag forud for genoptagelsen af alle sager i perioden efter den 28. april 2016.

Kommissionen har om oplysningen af Folketingets Ombudsmand lagt til grund bl.a., at der var dokumenter, der ikke blev givet til ombudsmanden, som åbenbart var relevante for ombudsmandens undersøgelse, og at udlændingemyndighedernes oplysninger til ombudsmanden derfor har været utilstrækkelige. Med undtagelse af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 har kommissionen dog ikke fundet holdepunkter for at antage, at oplysningerne bevidst blev tilbageholdt. Kommissionen har fundet det mest sandsynligt, at Inger Støjberg blev gjort bekendt med indholdet af mailen den 22. juni 2017, men har ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at afvise hendes forklaring om det modsatte.

Herudover har kommissionen lagt til grund, at departementet i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand, og at Inger Støjberg – såfremt hun gjorde sig nærmere bekendt med udtalelsen til ombudsmanden – i hvert fald må have indset den mulighed, at beskrivelsen af forløbet kunne fremstå misvisende for ombudsmanden. Kommissionen har dog ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Inger Støjberg rent faktisk gjorde sig bekendt med indholdet af besvarelsen, hvilket hænger sammen med Inger Støjbergs forklaring om, at hun generelt trådte lidt tilbage og lod juristerne i departementet om at formulere breve til ombudsmanden. Kommissionen har imidlertid med sikkerhed lagt til grund, at Inger Støjberg godkendte udtalelsen.

For så vidt angår oplysningen af Folketinget har kommissionen ikke fundet grundlag for at fastslå, at Inger Støjberg i 2017 var klar over, at hendes udtalelser til Folketinget om Udlændingestyrelsens *sagsbehandling* var urigtige.

Under samråd AT og AU den 1. juni 2017 fremkom Inger Støjberg med en række udtalelser vedrørende *ordningen*, som efter kommissionens opfattelse samlet set tegner et urigtigt billede af forløbet den 10. februar 2016. Den beskrivelse af ordningen, som blev givet under samrådet, fremgik af talepapiret og beredskaberne og var således udarbejdet af embedsværket. Uanset dette har kommissionen fundet, at Inger Støjberg ikke kan have været i tvivl om, at hendes beskrivelse under samrådet af den ordning, der den 10. februar 2016 blev fastlagt i pressemeddelelsen, var urigtig og misvisende. Den urigtige og misvisende beskrivelse af disse forhold blev senere gentaget i flere folketingsbesvarelser og efterfølgende samråd. Kommissionen har desuden fundet, at Inger Støjbergs omtale af fire piger, som var blevet "reddet", var misvisende og med til at tegne et billede af ordningens virkning, som omstændighederne i sagerne ikke gav grundlag for.

4.8. Justitsministeriets rolle

Kommissionen har ikke fundet grundlag for at konstatere, at det kan lægges Justitsministeriet til last, at der ikke i februar og henover foråret 2016 blev ydet mere tilbundsgående rådgivning om indkvarteringsordningen, herunder om de nærmere menneskeretlige krav, en sådan ordning skulle opfylde. Selvom der efter kommissionens opfattelse – ud over hjemmelsproblematikken – er visse elementer i den nuværende indkvarteringsordning (som den er beskrevet i notatet af 12. december 2016), der kan give anledning til overvejelse, har kommissionen fundet, at Justitsministeriets involvering i sagen ikke ses at give grundlag for at foretage nogen ansvarsvurdering i forhold til de involverede embedsfolk fra Justitsministeriet.

4.8.1. Fhv. justitsminister Søren Pind

Kommissionen har lagt til grund, at Søren Pind via sit virke som justitsminister fik kendskab til, at der hos hans embedsfolk på et tidspunkt var en bekymring i relation til den indkvarteringsordning, som blev introduceret med pressemeddelelsen den 10. februar 2016, ligesom han blev gjort bekendt med, at der havde været drøftelser mellem embedsfolk i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet herom. Der er imidlertid ikke i sagen holdepunkter for at fastslå, at Søren Pind i øvrigt skulle have siddet inde med en særlig viden om sagen, herunder hverken i relation til den afgivne instruks eller administrationen af ordningen. Kommissionen har desuden lagt til grund, at Søren Pind på et tidspunkt i hvert fald kan have rettet

henvendelse til Lars Løkke Rasmussen i anledning af sagen, men kan hverken konkludere noget om indholdet af henvendelsen til Lars Løkke Rasmussen eller tidspunktet herfor. Kommissionen har dog fundet, at det til brug for vurderingen af Søren Pinds rolle i sagen kan lægges til grund, at han – mest sandsynligt i foråret/forsommeren 2016 – kan have sendt en henvendelse til Lars Løkke Rasmussen om sagen, hvilken henvendelse Søren Pind selv kan have opfattet som en form for "indberetning".

4.9. Statsministeriets rolle

Statsministeriet ses i 2016 navnlig at være blevet orienteret specifikt om indkvarteringsordningen i forbindelse med modtagelsen af et beredskab fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til brug for statsministerens deltagelse i en forespørgselsdebat den 4. marts 2016 vedrørende værdier. Op til modtagelsen af beredskabet havde der udspillet sig et noget usædvanligt forløb, hvor Statsministeriet i første omgang havde modtaget et beredskab fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet med en beskrivelse af ordningen som undtagelsesfri, ligesom det senere kom på tale, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ville sende to beredskabsversioner – ét fra ministeren og ét fra embedsværket. Det endte dog med, at Statsministeriet modtog ét nyt beredskab med en beskrivelse af indkvarteringsordningen, der indeholdt mulighed for at gøre undtagelser. Medarbejdere i Statsministeriet ses i den forbindelse tillige at være blevet mundtligt orienteret om, at ordningen ville blive administreret lovligt, herunder at myndighederne i de konkrete sager ville overholde de internationale forpligtelser. Fhv. statsminister Lars Løkke Rasmussen ses ikke at være blevet orienteret om det usædvanlige forløb i forbindelse med modtagelsen af beredskabet, ligesom der ikke i sagen er oplysninger om, at han af sit embedsværk i øvrigt i foråret eller sommeren 2016 blev gjort særligt opmærksom på sagen.

Statsministeriets rolle i sagen ses ikke at give grundlag for at foretage nogen ansvarsvurdering i forhold til de involverede embedsfolk fra Statsministeriet.

4.9.1. Fhv. statsminister Lars Løkke Rasmussen

Kommissionen har lagt til grund, at Lars Løkke Rasmussen – i hvert fald i forbindelse med forberedelsen af forespørgselsdebatten den 4. marts 2016 – var blevet oplyst om, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ville administrere indkvarteringsordningen lovligt. Der er ikke i sagen sikre oplys-

ninger om, at Lars Løkke Rasmussen i øvrigt havde særlige oplysninger om sagen. Kommissionen har vedrørende den mulige henvendelse fra Søren Pind ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Lars Løkke Rasmussens forklaring om, at han ikke mener at have modtaget henvendelser om ulovligheder eller andet, som han skulle handle på.

KAPITEL 5

Kommissionens sammenfatning af det faktiske forløb

5.1. Indledning

Dette kapitel indeholder undersøgelseskommissionens sammenfatning af det begivenhedsforløb fra den 25. januar 2016 til den 22. januar 2020, som knytter sig til statslige myndigheders generelle administration og håndtering af konkrete sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene var mindreårig. For en mere udførlig gennemgang af hændelsesforløbet henvises til beretningens kapitel 8 og 9.

Kommissionen omtaler i dette kapitel en række navngivne personer. Personerne omtales i hvert fald første gang, de nævnes, eller i tilfælde af jobskifte med navn, titel og ansættelsessted. I kapitel 3 findes en oversigt over samtlige omtalte personer i beretningen med angivelse af navn, titel og ansættelsessted.

Forklaringerne er i denne del af beretningen kun gengivet i uddrag, ligesom de visse steder er blevet tilrettet for at passe ind i den sammenhæng, hvor de er gengivet.

5.2. Perioden forud for den 10. februar 2016

5.2.1. Praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere forud for den 10. februar 2016

Udlændingestyrelsen har om sin praksis forud for den 10. februar 2016 for indkvartering af mindreårige asylansøgere oplyst, at styrelsen – bl.a. henset til straffelovens § 222 – ikke indkvarterede mindreårige under 15 år sammen med myndige eller umyndige ægtefæller eller samlevere. I sager, hvor den mindreårige var over 15 år, blev der i sager, hvor der var oplysninger om

mistrivsel hos den mindreårige, foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Omdrejningspunktet for denne vurdering var vurderingerne hos indkvarteringsoperatørens børnefaglige personale og værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der var til den mindreåriges bedste med udgangspunkt i hensynet til barnets tarv. Styrelsen har videre oplyst, at det fremgik af kontrakterne mellem Udlændingestyrelsen og indkvarteringsoperatørerne, at operatøren skulle identificere beboere med særlige behov, og at der skulle sikres en helhedsorienteret og koordineret indsats. Operatøren skulle således sikre, at der i overensstemmelse med §§ 153 og 154 i lov om social service skete identifikation af særligt omsorgstruede børn med henblik på iværksættelse af nødvendige foranstaltninger i samarbejde med den lokale kommune og Udlændingestyrelsen. Operatørerne havde således en skærpet underretningspligt i forhold til mindreårige, som var indkvarteret på asylcentrene.

Lene Linnea Vejrum (på daværende tidspunkt vicedirektør i Udlændingestyrelsen) har herom forklaret[1] bl.a., at der tidligere ikke var nogen fast praksis i de tilfælde, hvor den mindreårige var 15 år eller derover. Disse par boede på centrene som alle andre par. Dog havde styrelsen særlige forpligtelser over for mindreårige, hvilket betød, at også operatørerne havde særlig fokus på denne gruppe. Hvis den mindreårige var under 15 år, blev parret i alle tilfælde adskilt. De sagsbehandlede ikke alle de sager, hvor den mindreårige var over 15 år. De blev netop behandlet som alle andre par, og det var alene, hvis der var bekymring for den mindreårige, at styrelsen gik ind i sagen, men det skete også, hvis begge ægtefæller var over 18 år. Forskellen var alene, at der var en større forpligtelse til at holde øje med mindreårige.

Anne la Cour Vågen (asylchef i Røde Kors) har herom forklaret[2] bl.a., at der forud for den 10. februar 2016 havde været en praksis, som Røde Kors syntes fungerede rigtig fint. Denne tidligere praksis lænede sig op ad den sociallovgivning, der gjaldt i den situation, hvor man blev opmærksom på børn, der mistrivedes. Der var ikke tale om særlig mange par. Der var allerede på det tidspunkt, hvor pressemeddelelsen blev sendt ud, et system, der fungerede, og som de var meget trygge ved. Fordi de havde konstateret en stigning i antallet af par, hvor den ene part var mindreårig, ville de se på forskellige parametre

1 Afhøringsekstrakten, side 403-404.
2 Afhøringsekstrakten, side 507-509.

såsom skolegang, boligforhold, om der var behov for en anden indkvartering, herunder af par med børn, og om de i øvrigt kunne gøre noget mere. Røde Kors havde taget initiativ til en række nye tiltag, og Helle Kjems henvendte sig til Udlændingestyrelsen i december 2015 herom. En henvendelse, som Red Barnet også stod bag. Det blev imidlertid ikke til noget, idet instruksen kom den 10. februar 2016, hvilket gjorde, at alting ændrede sig. Nu skulle de noget andet.

Helle Kjems (socialkonsulent i Røde Kors) har herom forklaret[3] bl.a., at de slet ikke var i tvivl om, hvordan de skulle håndtere en situation, hvor der var indikationer på tvang. De havde brugt rigtig mange ressourcer på at implementere overgrebspakken fra 2013. Deres opmærksomhed på både social kontrol, tvang og på, om der var tale om et ligeværdigt forhold, gjorde, at de i sådanne situationer ville have underrettet med det samme. Denne opmærksomhed var baseret på flerfaglige undersøgelser, hvor både sundhedsplejerske, skole og socialrådgivere var involveret i forhold til observationer af parret. Hos sundhedsplejersken var der samtaler om relationen, og i de tilfælde, hvor de var i tvivl, anmodede de også om psykologiske screeninger af relationen.

5.2.2. Forløbet forud for Inger Støjbergs pressemeddelelse af 10. februar 2016

Berlingske og TV 2 Nyheder bragte den 25. januar 2016 om eftermiddagen en nyhed på deres hjemmesider om mindreårige asylansøgere, der var gift og boede sammen med en voksen. I artiklerne oplyste Udlændingestyrelsen, at der i »ganske få tilfælde« boede asylansøgere under 18 år med et »retsgyldigt ægteskab« indgået med en anden mindreårig eller en voksen, og at »[d]et afhænger af omstændighederne i den enkelte sag, herunder fx vurderingen af relationen mellem de pågældende ægtefæller samt den mindreåriges alder, om styrelsen finder det hensigtsmæssigt at indkvartere de pågældende sammen«.

5.2.2.1. Inger Støjbergs opslag på Facebook den 25. januar 2016

Som en kommentar til artiklen fra TV 2 Nyheder lavede daværende integrations-, udlændinge- og boligminister Inger Støjberg samme dag følgende opslag på Facebook:

3 Afhøringsekstrakten, side 526.

> "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.
> ..."

Inger Støjberg har om sit opslag på Facebook forklaret[4] bl.a., at hun skrev dette opslag selv. Hun kørte i en minibus i Bruxelles, da hun enten på TV 2's hjemmeside eller i Berlingske Tidende læste det, som hun tror var den første artikel om barnebrude på danske asylcentre. Hun reagerede temmelig voldsomt på disse oplysninger, og hun konstaterede også, at der blev reageret bredt politisk. Hun skrev sit Facebook opslag i minibussen. I minibussen sad ud over hende selv i hvert fald Mark Thorsen og Lykke Sørensen. Hun viste opslaget til Mark Thorsen, hvorefter de rakte telefonen til Lykke Sørensen. De spurgte Lykke Sørensen, om hun kunne skrive sådan, og Lykke Sørensen sagde: "Ja, det er dine centre". Dette var Lykke Sørensens helt umiddelbart opfattelse. Herefter "buldrede sagen derudaf". Noget af det første, der skete, var, at Dan Jørgensen straks indkaldte hende til et samråd om, hvorfor hun ikke havde gjort noget, og om hun ville tillade barnebrude. Til dette svarede Sofie Carsten Nielsen fra Radikale Venstre, at det var helt skørt, at man indkaldte til et samråd i stedet for straks at gøre noget. Fra alle sider i Folketinget blev der reageret. Hun havde intet kendskab til omfanget af tvangsgifte mindreårige asylansøgere, før hun læste artiklerne. Hun læste blandt andet en artikel om en 14-årig pige. Hun tillod sig at antage, at hvis en 14-årig pige er gift med en 25-årig mand, er der sket en form for kulturel tvang. Det var hendes opfattelse, at hun den 25. januar 2016 havde tilstrækkeligt grundlag for at beslutte, at dette skulle stoppe. Hun ville ikke på asylcentre se mindreårige piger, der var gift med ældre mænd. Det var afgørende for hende at få at vide, hvor stort omfanget var. På dette tidspunkt havde hun fået at vide, at hun kunne gøre, hvad hun ville.[5] Den 25. januar 2016 havde hun ikke grund til at tro andet, end at alle kunne skilles ad.

Lykke Sørensen (på daværende tidspunkt afdelingschef i Udlændingeafdelingen i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) har herom forklaret[6] bl.a., at hendes erindring om forløbet i minibussen den 25. januar 2016 umid-

4 Afhøringsekstrakten, side 107-108.
5 Afhøringsekstrakten, side 112.
6 Afhøringsekstrakten, side 154.

delbart op til Facebook opslaget den 25. januar 2016 ikke er den samme som Inger Støjbergs, men det behøver ikke være udtryk for, at det ikke kan være foregået som forklaret af Inger Støjberg. Hun var på daværende tidspunkt af den opfattelse, at der var tale om børn under 15 år, og hun havde ikke ansvaret for at godkende Facebook opslag. Hun godkendte heller ikke det pågældende Facebook opslag. Det er ikke forkert, at ministeren havde ansvaret for asylcentrene, men dette indebar ikke, at almindelige retsprincipper kunne tages ud af funktion. Uanset hvordan ordene måtte være faldet, behandlede de ikke en sag som den foreliggende på to minutter i et folkevognsrugbrød.

Mark Thorsen (på daværende tidspunkt særlig rådgiver i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) har om opslaget på Facebook forklaret[7] bl.a., at ministeren, Lykke Sørensen, en ministersekretær og han sad i en minibus på vej til lufthavnen og scrollede ned over nyhederne. Her læste de i Berlingske Tidende og vist også på TV 2's hjemmeside, at der ifølge Udlændingestyrelsen var indkvarteret mindreårige gifte og samlevende asylansøgere på danske asylcentre. Dette var ministeren ret utilfreds med. Han var også selv utilfreds, idet han fandt det irriterende, at Udlændingestyrelsen ikke havde varslet dem om, at styrelsen ville komme med en sådan udtalelse. I og med at Udlændingestyrelsen havde udtalt sig som sket i artiklen, følte han, at de allerede var kommet på bagkant i forhold til at håndtere sagen. De blev derfor enige om, at ministeren var nødt til at kommunikere ret hurtigt ud, at hun gerne så det anderledes. I den forbindelse var Facebook en nem kanal at bruge, og det var også den mest effektive kanal, idet de sad i en minibus på vej til en lufthavn. Ministeren sad med sin telefon og begyndte at skrive et Facebook opslag. Hun rakte telefonen over til ham, og han kiggede på udkastet. Han husker ikke, at han havde bemærkninger til opslaget, idet det var ret klart formuleret. Eftersom Lykke Sørensen, der indtil kort tid forinden havde arbejdet i Udlændingestyrelsen og nu var den øverste juridiske chef i ministeriet, også var til stede i minibussen, syntes han, at det ville være naturligt at spørge hende, om hun fandt opslaget "inden for skiven". Han rakte derfor telefonen over til Lykke Sørensen og spurgte: "Kan man sige det her?" Lykke Sørensen læste opslaget relativt hurtigt og svarede henvendt til ministeren: "Ja, det kan du sagtens, det er jo dine centre". Herefter blev opslaget lagt op på Facebook.

7 Afhøringsekstrakten, side 372.

I forlængelse af pressens dækning og Inger Støjbergs opslag på Facebook ønskede vicedirektør Lene Linnea Vejrum fra Udlændingestyrelsen at komme med følgende præcisering til pressen:

> "- I forbindelse med historierne i pressen om såkaldte barnebrude blandt asylansøgere i Danmark vil jeg gerne understrege, Udlændingestyrelsen på ingen måde accepterer, at børn indkvarteres sammen med en jævnaldrende eller en voksen, hvis der er tvivl om, at dette sker af egen fri vilje. Såfremt der opstår tvivl om tvang eller andet pres, indkvarteres personerne hver for sig. Det drejer sig ganske få tilfælde over tid, og Udlændingestyrelsen er meget opmærksom på problemstillingen."

Udtalelsen blev sendt til godkendelse i ministeriet, i hvilken forbindelse Mark Thorsen i en mail af 25. januar 2016 kl. 20.10 skrev:

> "Kæmpe nej!
>
> De skal rette 100 pct. ind efter det Inger har meldt ud. Færdig. Punktum."

Mark Thorsen har herom forklaret[8] bl.a., at hans mail var udtryk for, at han var sur. Hvis han havde skrevet mailen i dag, ville han nok have formuleret sig lidt blødere. Han ville have skrevet, at der ikke var brug for, at Udlændingestyrelsen gik ud og nuancerede yderligere i forhold til, hvordan de indkvarterede "barnebrude".

Allerede samme dag kom der reaktioner på nyheden om "barnebrude" på danske asylcentre fra forskellige politikere, herunder fra Dan Jørgensen (S), der ifølge et nyhedstelegram fra Ritzau udtalte, at det var dybt utilfredsstillende, at en sag om "barnebrude graves frem af pressen", og at han ville indkalde ministeren til et samråd for at få en vurdering af, hvor stort problemet var. Ifølge telegrammet fra Ritzau udtalte Sofie Carsten Nielsen (RV) – med henvisning til Inger Støjbergs Facebook opslag – glæde over, at Inger Støjberg ville tage affære.

8 Afhøringsekstrakten, side 373.

5.2.2.2. Udlændingestyrelsens høring af indkvarteringsoperatørerne

Dagen efter – den 26. januar 2016 – igangsatte Udlændingestyrelsen en hastehøring af indkvarteringsoperatørerne. På baggrund af denne høring udarbejdede Udlændingestyrelsen et notat om resultatet af høringen, hvilket notat den 27. januar 2016 blev sendt til afdelingschefen i Koncernstyring i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Line Skytte Mørk Hansen. Af høringsnotatet fremgår det bl.a.:

> **»Høring af indkvarteringsoperatører om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere**
>
> **Høringen**
>
> Udlændingestyrelsen har den 26. januar 2016 – i forlængelse af debatten om indkvarteringsforhold for børn – sendt en høring til samtlige indkvarteringsoperatører. Indkvarteringsoperatørerne blev i den forbindelse bedt om at angive antallet af mindreårige asylansøgere, som er indkvarteret på eller i tilknytning til et asylcenter, og hvor indkvarteringsoperatøren har kendskab til, at den pågældende har en ægtefælle/samlever. ...
>
> **Hovedkonklusioner**
>
> Efter gennemgangen af indkvarteringsoperatørernes besvarelser af høringen af 26. januar 2016 kan Udlændingestyrelsen oplyse, at det fremgår, at i alt 25 mindreårige i alderen 15 til 17 år har en ægtefælle eller samlever. Af disse er 20 mindreårige samlevende med deres partner på asylcenter, 1 har en ægtefælle på et andet asylcenter, mens 4 har en herboende ægtefælle. Operatørerne har oplyst, at 2 af de mindreårige med herboende ægtefæller tager på besøg hos den herboende ægtefælle.
> ...
> For hovedparten af de mindreårige, som efter det oplyste har en ægtefælle eller samlever over 18 år, gælder, at der er tale om piger i alderen 16-17 år, som har en ægtefælle eller samlever, og hvor de pågældende er indkvarteret sammen på asylcenter. Det er endvidere styrelsens indtryk, at der ikke er tale om store aldersforskelle mellem de mindreårige og deres myndige partner.

> Operatørerne blev bedt om at angive, såfremt der var indikatorer på tvang eller lignende. Ingen operatører har oplyst om indikationer på tvang eller lignende i de konkrete sager.
> ..."

Lykke Sørensen har om høringsnotatet forklaret[9] bl.a., at hun ikke husker at have set høringssvaret forud for forberedelsen af denne sag, men hun er ikke sikker. Hvis det var ministeren, der bestilte høringen, vil hun tro, at ministeren fik notatet eller eventuelt en sammenfatning af indholdet.

Uffe Toudal Pedersen (på daværende tidspunkt departementschef i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) har om høringsnotatet forklaret[10] bl.a., at han så høringssvaret som det "fotografi", man havde taget af den daværende situation. Han vil tro, at ministeren også så notatet om høringssvaret. Han kan ikke tro andet, fordi sagen fyldte så meget i hendes bevidsthed.

Inger Støjberg har om høringsnotatet forklaret[11] bl.a., at hun ikke så dette notat. Hun tror, at hun fik at vide, at det forholdt sig nogenlunde således, som det er beskrevet i dette notat.

Line Skytte Mørk Hansen har om høringsnotatet forklaret[12] bl.a., at hun ikke havde nogen grund til at gå ud fra andet, end at oplysningerne fra operatørerne var troværdige. Hun ved ikke, hvorfor Udlændingestyrelsen havde indhentet oplysninger om, hvorvidt der var indikationer på tvang. Det var interessant at vide, om der var tvang involveret, og dette spørgsmål fyldte meget hos ministeren, i pressen og i den øvrige politiske virkelighed. Hun husker ikke, om hun drøftede spørgsmålet om tvang med ministeren.

Jesper Gori (på daværende tidspunkt kontorchef i Familiesammenføringskontoret i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) har om høringsnotatet forklaret[13] bl.a., at han ikke tør sige, om han var bekendt med, at ingen af operatørerne havde oplyst om indikationer på tvang eller lignende. Han

9 Afhøringsekstrakten, side 43.
10 Afhøringsekstrakten, side 76.
11 Afhøringsekstrakten, side 108.
12 Afhøringsekstrakten, side 186-187.
13 Afhøringsekstrakten, side 238.

husker ikke, om spørgsmålet om, hvorvidt der forelå tvang, var fremme på dette tidspunkt.

Mark Thorsen har herom forklaret[14] bl.a., at han ikke selv sendte notaterne med høringssvarene videre til ministeren, men han ved, at ministeren fik notaterne senest i forbindelse med pressemeddelelsen.

Udlændingestyrelsen igangsatte den 28. januar 2016 en opfølgende høring vedrørende aldersforskellen på de indkvarterede par, hvoraf den ene var mindreårig. Det fremgår af resultatet af denne opfølgende høring bl.a.:

> **"Opfølgende høring af indkvarteringsoperatører om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere**
>
> **Høringen**
>
> (...) I forlængelse af førnævnte høring har Udlændingestyrelsen på ny hørt indkvarteringsoperatørerne den 28. januar 2016. Høringen vedrørte aldersforskellen på de mindreårige og deres ægtefæller/samlevere.
>
> **Sammenfatning af de iværksatte høringer**
>
> Nedenfor fremgår operatørernes opdaterede tilbagemeldinger i oversigtsform:
>
> Røde Kors har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret
> – en mindreårig på 14 år, som er samlevende på centeret med en person på 28 år. Der er taget initiativ til at indkvartere parret hver for sig på henholdsvis børne- og voksencenter. Flytningen vil blive effektueret snarest.
> – tre mindreårige på 15 år, som er samlevende på centeret med personer på henholdsvis 20, 25 og 28 år.
> – to mindreårige på 16 år, som er samlevende på centeret med personer på 20 år.

14 Afhøringsekstrakten, side 374.

- to mindreårige på 17 år, som er samlevende på centeret med personer på henholdsvis 18 og 20 år.
- Ingen af parrene har børn.

Tønder Kommune har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret

- en mindreårig på 17 år, som er samlevende på centeret med en person over 18 år. Aldersforskellen er angivet til 6 år. Parret har ingen børn.
- en mindreårig på 17 år, som har herboende ægtefælle, som den mindreårige besøger på ægtefællens bopæl. Ægtefællen er efter det oplyste 24 år. Parret har ingen børn.

Thisted Kommune har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret

- en mindreårig på 16 år, som er samlevende på centeret med en person på 22 år. Den mindreårige er gravid.
- en mindreårig på 16 år, som har herboende ægtefælle på 33 år. Den mindreårige besøger efter det oplyste ikke ægtefællen på dennes bopæl.
- en mindreårig på 17 år med herboende kæreste på 24 år. Den mindreårige besøger efter det oplyste ikke ægtefællen på dennes bopæl.
- en mindreårig på 16 år, som har herboende ægtefælle på 27 år. Den mindreårige besøger ægtefællen på dennes bopæl.

Jammerbugt Kommune har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret

- en mindreårig under 15 år, som har ægtefælle på andet asylcenter. Ægtefællen er 24 år. Den mindreårige er gravid.
- to mindreårige på henholdsvis 15 og 16 år er kærester med to personer på 17 år. Den 16-årige er gravid. For begge par gælder, at de er indkvarteret på samme center, men ikke på samme værelse.
- to mindreårige på henholdsvis 16 og 17 år er samlevende på asylcenter med personer på henholdsvis 24 og 26 år. Det ene par har et nyfødt barn, mens det andet par har et barn på 1,5 år.
- en mindreårig på 15 år, som har ægtefælle på andet asylcenter. Ægtefællen er 20 år. Den mindreårige er gravid.

Langeland Kommune har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret

– fire mindreårige kvindelige asylansøgere på 17 år med samlevere på henholdsvis 26, 27, 29 og 30 år. Et par har barn, mens to af parrene venter barn.
– en kvindelig asylansøger på 16 år samlevende med en person på 27 år. Parret har et barn på 2 år, og den kvindelige part er gravid.

Vesthimmerlands Kommune har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret
– To mindreårige på 17 år, som er samlevende på centeret med personer på henholdsvis 20 og 29 år. Begge par har børn. Det ene par har et barn under 1 år, mens det andet par har 2 børn på henholdsvis 3 og 4 år.

..."

Inger Støjberg har om det opfølgende høringsnotat forklaret[15] bl.a., at hun ikke så dette notat. Hun kan være blevet orienteret mundtligt om resultatet af høringerne. Det kan være, at hun har set de to høringsnotater.

5.2.2.3. Notat om Udlændingestyrelsens praksis i sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere

Der har under forklaringerne for undersøgelseskommissionen været en del omtale af et notat af 2. februar 2016, som Inger Støjbergs ministersekretær godkendte på trin 7 (Inger Støjberg) i ministeriets sagsbehandlingssystem F2 den 9. februar 2016. Om tilblivelsen af dette notat fremgår følgende af sagens dokumenter og de afgivne forklaringer:

Kontorchef i Udlændingestyrelsen Ditte Kruse Dankert sendte den 26. januar 2016 kl. 22.16 et notat om "Udlændingestyrelsens praksis i sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere" til Line Skytte Mørk Hansen. Det fremgår af dette notat bl.a.:

"Notat om Udlændingestyrelsens praksis i sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere

Baggrund for og indholdet af notatet

15 Afhøringsekstrakten, side 108-109.

Der har de seneste dage været en del medieomtale af forholdene for børn – de såkaldte barnebrude – der potentielt tvinges ind i ægteskab/ægteskabslignende forhold.

I dette notat beskrives i kort form Udlændingestyrelsens tilgang til denne problemstilling, gældende praksis for indgriben i sådanne sager, status på aktuelle konkrete sager samt oplæg til yderligere initiativer på området. Desuden beskrives praksis for adgang til fravær fra asylcentre, idet det har været tilkendegivet i medieomtalen, at styrelsen skulle have givet mindreårige tilladelse til kortvarigt ophold hos herboende, myndige personer med hvem de har et ægteskab/ægteskabslignende forhold.

Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen dags dato har iværksat en høring af indkvarteringsoperatørerne. Formålet med høring er, at få oplysninger fra operatørerne om sager vedrørende mindreårige personer, hvor der har været spørgsmål om indkvartering sammen med myndige ægtefæller/samlevere. Styrelsen modtager fortsat – trods udløbet af høringsfristen kl. 12.00 – svar på høringen, ligesom styrelsen i flere tilfælde er nødsaget til at kvalificere svarene fra operatørerne. Udlændingestyrelsen vil derfor ved et efterfølgende notat, der forventes fremsendt til departementet den 27. januar 2016, opsummere resultatet af høringsrunden.

Generelt om indkvartering af mindreårige

Børn udgør et helt særligt fokusområde for Udlændingestyrelsen i relation til indkvartering. Det gælder uanset om de kommer til Danmark som uledsagede mindreårige, som en del af en familie eller fx kommer sammen med en person, der er angivet som ægtefælle eller samlever. Grundlæggende er der en helt overordnet forpligtelse til fra styrelsens side at tage hensyn til barnets tarv i alle disse tilfælde.

I forhold til samliv/samlivsforhold tages der udgangspunkt i danske normer og regler, herunder i forhold til mulighed for ægteskab, seksuelle lavalder, jf. straffelovens § 222 m.v. Det betyder bl.a., at styrelsen aldrig vil kunne indkvartere et barn under 15 år sammen med en myndig person og dermed understøtte et ægteskabs- eller samlivsforhold.

Mindreårige asylansøgere m.fl., som opholder sig i Danmark sammen med deres forældre eller andre voksne, som reelt er trådt i forældrenes sted (ledsagere), indkvarteres på asylcenter sammen med deres forældre eller ledsagere. Uledsagede mindreårige under 18 år indkvarteres som altovervejende udgangspunkt på særlige børnecentre.

Det fremgår af kontrakterne mellem indkvarteringsoperatørerne og Udlændingestyrelsen, at operatøren skal identificere beboere med særlige behov, og at der skal sikres en helhedsorienteret og koordineret indsats. Operatøren skal 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/eller Udlændingestyrelsen. Operatørerne har således en skærpet underretningspligt i forhold til mindreårige, som er indkvarteret på asylcentrene.

For så vidt angår Udlændingestyrelsens administration af indkvarteringsforhold vedr. mindreårige, er der aftalt en fast praksis mellem Forsørgelseskontoret og 4. Asylkontor (UMI-teamet), hvorefter der altid skal ske underretning af Forsørgelseskontoret, såfremt asylsagsbehandlerne får kendskab til en uledsaget mindreårig, som efter det oplyste har indgået ægteskab eller lever i ægteskabslignende forhold med en person, som opholder sig i Danmark sammen med den mindreårige

Tilsvarende underretter Kontoret for Økonomi og Indkvartering (Bookingen) Forsørgelseskontoret, såfremt der tilgår Bookingen oplysninger fra operatørerne, eller det ved opslag i indkvarteringssystemet (IBS) konstateres, at en mindreårig er registreret som gift eller samlevende. Underretningen til Forsørgelseskontoret skal sikre, at der tages stilling til, om den mindreårige er korrekt indkvarteret, jf. nedenfor.

Særligt om indkvartering af mindreårige under 15 år

Forsørgelseskontoret kontakter i alle sager, der vedrører mindreårige under 15 år, som efter det oplyste er samlevende i ægteskabslignende forhold med en person over 15 år, den relevante operatør med henblik på at indkvartere de pågældende hver for sig og sikre, at operatøren har underrettet den lokale kommune i overensstemmelse med bestemmel-

serne §§ 153 og 154 i lov om social service. Er der tale om en uledsaget mindreårig vil denne herefter som altovervejende udgangspunkt blive indkvarteret på et børnecenter, med mindre der træffes afgørelse om andre nødvendige sociale foranstaltninger, fx anbringelse på institution. Såfremt der er tale om en mindreårig, som ikke er uledsaget, og som med sine forældres eller ledsagers samtykke indgår i et samlivsforhold med en person over 15 år, vil Udlændingestyrelsen i dialog med indkvarteringsoperatøren og den stedlige kommune vurdere behovet for særlige sociale- eller indkvarteringsforanstaltninger.

Særligt om indkvartering af mindreårige over 15 år
For så vidt angår mindreårige over 15 år, som lever i ægteskab eller samlivsforhold med en anden person over 15 år på eller i tilknytning til et asylcenter, vil styrelsen på baggrund af en konkret vurdering af sagens omstændigheder beslutte, om der skal tages initiativ til at indkvartere de pågældende hver for sig. I styrelsens vurdering vil indgå indkvarteringsoperatørens børnefaglige personales vurderinger samt værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der er til den pågældendes bedste.
...
Kommende initiativer i forhold til håndtering af mindreårige med ægtefælle/samlever

- Det er aftalt, at der indkaldes til dialogmøde i februar mellem Udlændingestyrelsen, Socialstyrelsen og indkvarteringsoperatørerne om håndteringen af sager om mindreårige asylansøgere, som lever i ægteskab eller ægteskabslignende forhold med andre mindreårige eller voksne
- Det vil fremover fremgå eksplicit af Udlændingestyrelsens retningslinjer om indkvartering, at en mindreårig under 15 år aldrig vil kunne indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever
- Det overvejes, om operatørernes forpligtelser i relation til mindreårige asylansøgere med ægtefæller/samlevere fremover skal fremgå direkte af operatørkontrakterne."

Lene Linnea Vejrum har om Udlændingestyrelsens praksisnotat forklaret[16] bl.a., at hun ved, at Ditte Kruse Dankert havde nogle drøftelser med Jesper Gori om, at man kunne rigtig meget på indkvarteringsområdet. Holdningen var, at man kunne vælge at indkvartere på mange forskellige måder, hvis der blot var saglige hensyn bag det. Det blev drøftet, hvor langt man kunne gå, og som eksempel blev det nævnt, at man i Danmark kunne vælge i det hele taget at indkvartere mænd og kvinder adskilt på mande- og kvindecentre. Det var holdningen, at man kunne gå langt, fordi der var tale om en midlertidig situation, mens de pågældendes asylsager blev behandlet. Det vigtigste var, at de blev sikret et sted at bo samt mad, tøj og andre fornødenheder. Det var Ditte Kruse Dankert og Jesper Gori, der havde denne drøftelse.

Den 27. januar 2016 kl. 17.40 sendte Jesper Gori en mail til sig selv vedhæftet et "Notat om barnebrude". Det notat, der var vedhæftet mailen, var stort set en kopi af Udlændingestyrelsens notat med enkelte rettelser, der navnlig bestod i, at notatet nu fremstod som udarbejdet af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Det sidste afsnit om "Kommende initiativer i forhold til håndtering af mindreårige med ægtefælle/samlever" var desuden ændret således, at afsnittet nu hed "Udlændingestyrelsens initiativer i forhold til håndtering af mindreårige med ægtefælle/samlever", og sidste bullet var ændret til:

> "...
> – For mindreårige over 15 år foretages der en konkret vurdering af sagens omstændigheder, inden det besluttes, hvordan de berørte indkvarteres. I styrelsens vurdering vil indgå indkvarteringsoperatørens børnefaglige personales vurderinger samt værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der er til den pågældendes bedste. Endvidere vil der blive set på aldersforskellen mellem ægtefællerne/samleverne."

Ændringen var ledsaget af følgende kommentar:

> "Som vi talte om: bør vendes om, så udgangspunktet er, at børn uanset alder ikke indkvarteres med en ægtefælle/samlever – evt.: ", medmindre dette [åbenbart] vil stride mod barnets tarv. Børn indkvarteres jo også i

16 Afhøringsekstrakten, side 406.

> børnecentre, selvom der er familie her i landet, som kan tage godt vare på børnene, medmindre børnene mistrives på centrene; også selvom det vil være i barnets tarv at blive privat indkvarteret fx hos en mormor, som det 14- eller 16-årige barn kender og er tryg ved."

Notatet undergik herefter en række i al væsentligt sproglige ændringer, ligesom det blev suppleret med sålydende udkast til ministeriets overvejelser og indstilling:

> "...
> Ministeriet finder, at det klare udgangspunkt i alle tilfælde - og dermed også i tilfælde, hvor der er tale om en mindreårige over 15 år - skal være, at mindreårige ikke indkvarteres på et asylcenter sammen med en ægtefælle/samlever.
>
> Udmøntning af Udlændingestyrelsens faktiske forvaltningsvirksomhed i forhold til indkvartering af asylansøgere i den periode, hvor den pågældende er omfattet af styrelsens forsørgelsespligt, er underlagt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger som saglighed og lighed.
>
> Til gengæld stilles der ikke krav om, at det ved Udlændingestyrelsens vurdering af, hvor indkvartering skal finde sted, f.eks. indgår, om der er tale om et ægteskab, der kan anerkendes efter dansk ret.
>
> Også i øvrigt vurderes det, at der er meget vide rammer for styrelsens indkvarteringsvirksomhed, så længe der varetages saglige hensyn. Det gælder også i forhold til retten til familieliv, der normalt ikke vil indeholde en særlig forpligtelse, der begrænser råderummet ved vurderingen af, hvor indkvartering skal ske.
>
> Det vurderes, at der er tale om et sagligt hensyn, hvis indkvartering af mindreårige i asylsystemet bestemmes med henblik på at undgå situationer, hvor et barn som følge af myndighedernes faktiske forvaltningsvirksomhed risikerer at blive tvunget til et samliv i strid med barnets egen frie vilje. Det indgår i vurderingen, at der er tale om en tidsmæssigt afgrænset periode, indtil barnet meddeles opholdstilladelse eller skal udrejse.

I relation til indkvartering af mindreårige bemærkes, at også uledsagede mindreårige med familie her i landet som udgangspunkt indkvarteres på asylcentre, medmindre barnets tarv åbenbart taler herimod. Det betyder f.eks., at en mindreårig på 16 år, der har bedsteforældre med ophold her i landet, og som er indkvarteret på et asylcenter og ikke mistrives på dette center, vil skulle opfylde 6-måneders-kravet for at få tilladelse til privat indkvartering.

Det vurderes dog, at hensynet til barnets tarv i visse tilfælde med styrke vil tale for, at der sker indkvartering i tilknytning til en ægtefælle/samlever. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor parterne har haft et forudgående samliv, har fælles barn, hvor aldersforskellen mellem parterne er begrænset, og hvor hensynet til barnets tarv også i øvrigt med styrke taler derfor.

Det foreslås derfor, at udgangspunktet om, at mindreårige ikke indkvarteres på et asylcenter i tilknytning til en ægtefælle/samlever, fraviges for mindreårige over 15 år i tilfælde, hvor dette [åbenbart] vil stride mod barnets tarv.

Forslaget indebærer ikke, at parret i disse tilfælde indkvarteres sammen som ægtefæller/samlevere, dvs. f.eks. i samme lejlighed eller værelse; i stedet vil der skulle være tale om individuelle indkvarteringer på hvert sit værelse/i hvert sit rum, men på samme center, således at det står parterne frit for at udøve et samliv, uden at dette begrænses af en geografisk afstand mellem indkvarteringsstederne.

4. Indstilling

På denne baggrund indstilles det, at Udlændingestyrelsens praksis ved indkvartering af mindreårige fremover tilrettelægges således,

– at mindreårige under 15 år ikke kan indkvarteres på et asylcenter sammen med en ægtefælle/samlever, og

– at mindreårige på mindst 15 år ikke kan indkvarteres på et asylcenter i til knytning til en ægtefælle/samlever, medmindre dette [åbenbart] vil stride mod barnets tarv."

Notatudkastet undergik herefter nogle mindre ændringer, og der blev indsat en række kommentarer, hvorefter udkastet ved mail af 29. januar 2016 kl. 10.10 blev sendt til Ditte Kruse Dankert i Udlændingestyrelsen, der samme dag kl. 16.11 sendte notatet retur til ministeriet med en række kommentarer af mest praktisk karakter. Ditte Kruse Dankert kommenterede dog også på bl.a. den kommentar, der er gengivet ovenfor, om, at udgangspunktet burde vendes om, således at børn uanset alder ikke indkvarteres med en ægtefælle/samlever, medmindre dette [åbenbart] vil stride mod barnets tarv, idet hun hertil anførte bl.a.:

> "man bør vel formulere det således, at man mener, at det er hensynet til barnets tarv, der tilsiger, at man skiller dem ad – ikke det omvendte: at man gør noget med mindre det åbenbart strider mod barnets tarv. Barnets tarv er vel et hensyn, der ikke kan "vælges fra".
> ..."

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[17], at hun så notatet, inden det blev sendt tilbage til departementet. Ditte Kruse Dankert og hun havde løbende drøftelser om de problemstillinger, der ville være i forbindelse med en sådan ny ordning. De drøftede nogle af de ting, de syntes var problematiske, herunder om man kunne adskille alle. Det var vigtigt at gøre opmærksom på, at der var nogle par, hvor de internationale forpligtelser ville være til hinder for en adskillelse. Hun husker ikke, at styrelsen havde videre drøftelser med departementet om notatet, efter at de havde sendt deres kommentarer.

Det endelige notat, der er dateret 2. februar 2016, kom til at se således ud:

> **"Notat om indkvartering af mindreårige asylansøgere, der indrejser sammen med personer, som angives at være ægtefælle eller samlever**
>
> **1. Indledning**
>
> Med afsæt i en tilsvarende svensk debat har der de sidste par uger været medieomtale af, at mindreårige asylansøgere – de såkaldte "barnebrude", der potentielt kan være tvunget ind i et ægteskabslignende

17 Afhøringsekstrakten, side 406-407.

forhold – i visse tilfælde er indkvarteret med deres ægtefælle/samlever under asylsagens behandling her i landet.

Ifølge medieomtalen skulle Udlændingestyrelsen tillige have givet mindreårige asylansøgere tilladelse til kortvarigt ophold hos herboende, myndige personer, som angives at være en ægtefælle eller samlever.

I forlængelse af medieomtalen har Udlændingestyrelsen indhentet oplysninger fra indkvarteringsoperatørerne for at tilvejebringe aktuelle oplysninger om sager vedrørende mindreårige asylansøgere, hvor der har været spørgsmål om indkvartering sammen med personer, der angives at være ægtefælle eller samlever. Der henvises til bilag 1 for en nærmere beskrivelse af sådanne aktuelle sager.

Der skal tages stilling til, om Udlændingestyrelsens nuværende praksis bør tilrettes.

2. Udlændingestyrelsens nuværende praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere

Udlændingestyrelsen har om nuværende praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere oplyst følgende:

Mindreårige asylansøgere udgør et helt særligt fokusområde for Udlændingestyrelsen i relation til indkvartering. Det gælder, uanset om de kommer til Danmark som uledsagede, som en del af en familie, eller f.eks. kommer sammen med en person, der er angivet som ægtefælle eller samlever.

Efter udlændingeloven træffer Udlændingestyrelsen bestemmelse om indkvartering af asylansøgere, herunder også mindreårige asylansøgere. Det er i forarbejderne præciseret, at styrelsens virksomhed i den forbindelse har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Det afgørende for indkvarteringen er i første række hensynet til barnets tarv.

Til brug for Udlændingestyrelsens fastlæggelse af, hvor en asylansøger skal indkvarteres, inddrages danske regler, herunder den seksuelle lavalder (straffelovens § 222) mv. Det betyder, at styrelsen ikke indkvarterer et barn under 15 år sammen med en myndig person, der ikke er den pågældendes forælder eller omsorgsperson, f.eks. en bror eller søster.

Mindreårige asylansøgere, der opholder sig i Danmark sammen med deres forældre eller en anden omsorgsperson, som reelt er trådt i forældrenes sted (ledsagere), indkvarteres på asylcenter sammen med deres forældre eller ledsagere.

Uledsagede mindreårige asylansøgere under 18 år indkvarteres som udgangspunkt på særlige børnecentre.

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 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.

For så vidt angår Udlændingestyrelsens administration af indkvarteringsforhold vedrørende mindreårige, er der en fast praksis, hvorefter der altid udveksles oplysninger mellem asylkontorerne og indkvarteringsområdet, hvis det i forbindelse med asylsagsbehandlingen eller indkvarteringen kommer frem, at en uledsaget mindreårig asylansøger angiveligt har indgået ægteskab eller lever i ægteskabslignende forhold med en person, som opholder sig i Danmark sammen med den mindreårige. Udvekslingen af oplysninger skal sikre, at den mindreårige er korrekt indkvarteret, jf. nedenfor.

Særligt om indkvartering af mindreårige under 15 år

Mindreårige asylansøgere under 15 år skal altid indkvarteres adskilt fra deres ægtefælle/samlever. Det kan dog ikke udelukkes, at der har været

eksempler på, 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. Udlændingestyrelsen kontakter i alle sager, der vedrører mindreårige asylansøgere under 15 år, som efter det oplyste er samlevende i ægteskabslignende forhold med en person over 15 år, den relevante operatør med henblik på at indkvartere de pågældende hver for sig og sikre, at operatøren har underrettet den lokale kommune i overensstemmelse med bestemmelserne §§ 153 og 154 i lov om social service.

Er der tale om en uledsaget mindreårig asylansøger under 15 år, vil denne herefter som altovervejende udgangspunkt blive indkvarteret på et børnecenter, medmindre der træffes afgørelse om andre nødvendige sociale foranstaltninger, f.eks. anbringelse på institution.

Er der tale om en mindreårig under 15 år, som ikke er uledsaget, og som med sine forældres eller ledsagers samtykke indtil tidspunktet for indkvarteringen har indgået i et samlivsforhold med en person over 15 år, vil Udlændingestyrelsen i dialog med indkvarteringsoperatøren og den stedlige kommune vurdere behovet for særlige sociale eller indkvarteringsmæssige foranstaltninger. Efter praksis har det hidtil været det altovervejende udgangspunkt, at mindreårige under 15 år ikke indkvarteres med en ægtefælle/samlever, men der er dog enkelte eksempler på, at dette faktisk har fundet sted.

Særligt om indkvartering af mindreårige over 15 år

For så vidt angår mindreårige asylansøgere mellem 15-18 år, som angiveligt lever i ægteskab eller samlivsforhold med en anden person på eller i tilknytning til et asylcenter, beslutter styrelsen på baggrund af en konkret vurdering af sagens omstændigheder, om der skal tages initiativ til at indkvartere de pågældende hver for sig. I styrelsens vurdering indgår indkvarteringsoperatørens børnefaglige personales vurderinger samt værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der er til den mindreårige asylansøgers bedste, jf. hensynet til barnets tarv.

Særligt om adgang til midlertidigt fravær fra asylcenteret

Udlændingestyrelsen kan efter forudgående ansøgning give tilladelse til kortvarigt, lovligt fravær fra et asylcenter, hvis helt særlige grunde taler herfor. Dette betyder, at ansøgningen om fraværet skal være konkret begrundet i f.eks. et nærtstående, herboende familiemedlems alvorlige sygdom eller indlæggelse på hospital, deltagelse i begravelse af nærtstående, herboende familiemedlemmer eller egen alvorlig sygdom, psykisk belastning eller andre særlige situationer.

Endvidere kan indkvarteringsoperatøren uden tilladelse fra Udlændingestyrelsen i særlige tilfælde og efter behov give en beboer tilladelse til at opholde sig uden for centeret i en kortvarig periode på op til tre dage.

I forhold til mindreårige skal operatøren altid vurdere, om det midlertidige eller kortvarige ophold hos f.eks. herboende familie er til barnets bedste.

Efter en manuel gennemgang af ansøgninger om midlertidigt fravær fra asylcenteret, som er modtaget i Udlændingestyrelsen i perioden 1. januar 2010 – 26. januar 2016, er der ikke fundet eksempler på, at der er givet tilladelse til midlertidigt fravær til en mindreårig asylansøger med henblik på ophold hos en herboende ægtefælle.

3. Overvejelser

Udlændingestyrelsen har peget på følgende initiativer i forhold til spørgsmålet om indkvartering af mindreårige med ægtefælle/samlever:

Det vil fremover fremgå eksplicit af Udlændingestyrelsens retningslinjer om indkvartering, at en mindreårig under 15 år ikke kan indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever.

For mindreårige over 15 år skal der foretages en konkret vurdering af sagens omstændigheder, inden det besluttes, hvordan de berørte indkvarteres. I styrelsens vurdering vil indgå indkvarteringsoperatørens børnefaglige personales vurderinger samt værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der er til den pågældendes bedste.

Der indkaldes til dialogmøde i februar mellem Udlændingestyrelsen, Socialstyrelsen og indkvarteringsoperatørerne om håndteringen af sager om mindreårige asylansøgere, som lever i ægteskab eller ægteskabslignende forhold med andre mindreårige eller voksne.

Ad 1.
Ministeriet er enigt i, at mindreårige under 15 år aldrig skal kunne indkvarteres på et asylcenter sammen med en ægtefælle/samlever. Det vurderes således, at hensynet til barnets tarv i alle sådanne tilfælde med styrke taler for, at der ikke foretages indkvartering som par i denne situation. Også ordre public-hensyn taler med styrke for, at sådan indkvartering ikke finder sted ved myndighedernes mellemkomst.

Det vurderes endvidere, at Udlændingestyrelsen bør indkvartere parterne på forskellige centre, således at myndighederne ikke (indirekte) bidrager til, at der faktisk etableres et samliv mellem parterne.

Ad 2.
Ministeriet finder, at det klare udgangspunkt i alle tilfælde – og dermed også i tilfælde, hvor der er tale om en mindreårige asylansøgere over 15 år – skal være, at mindreårige ikke indkvarteres på et asylcenter sammen med en ægtefælle/samlever.

Udmøntning af Udlændingestyrelsens faktiske forvaltningsvirksomhed i forhold til indkvartering af asylansøgere i den periode, hvor den pågældende er omfattet af styrelsens forsørgelsespligt, er underlagt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger som saglighed og lighed.

Det vurderes, at der er tale om et sagligt hensyn, hvis indkvartering af mindreårige uanset alder i asylsystemet generelt sigter mod at undgå situationer, hvor et barn som følge af myndighedernes faktiske forvaltningsvirksomhed risikerer at blive tvunget til et samliv i strid med barnets egen frie vilje og barnets bedste. Det indgår i vurderingen, at der er tale om en tidsmæssigt afgrænset periode, indtil barnet meddeles opholdstilladelse eller skal udrejse.

Til gengæld stilles der ikke krav om, at det ved Udlændingestyrelsens vurdering af, hvor asylindkvartering skal finde sted, f.eks. indgår, om der er tale om et ægteskab, der kan anerkendes efter dansk ret.

Også i øvrigt vurderes det, at der er meget vide rammer for styrelsens indkvarteringsvirksomhed på asylområdet, så længe der varetages saglige hensyn. I relation til indkvartering af mindreårige bemærkes, at også uledsagede mindreårige med familie her i landet som udgangspunkt indkvarteres på asylcentre, medmindre barnets tarv åbenbart taler herimod. Det betyder f.eks., at en mindreårig på 16 år, der har bedsteforældre med ophold her i landet, og som er indkvarteret på et asylcenter og ikke mistrives på dette center, ikke vil blive anbragt i familiepleje på kommunens foranledning og altså vil skulle opfylde 6-månederskravet for at få tilladelse til privat indkvartering.

Det vurderes dog, at barnets tarv i visse tilfælde med styrke vil tale for, at der sker indkvartering af mindreårige over 15 år i tilknytning til en ægtefælle/samlever. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor parterne har haft et forudgående samliv, hvor parret har fælles barn, hvor aldersforskellen mellem parterne er begrænset, og hvor hensynet til den mindreåriges tarv også i øvrigt med styrke taler derfor. Som udgangspunkt vil alle disse hensyn skulle foreligge, for at der skal ske indkvartering med ægtefællen/samleveren, og det er således ikke tilstrækkeligt, at parret (alene) har haft et forudgående samliv og aldersmæssigt er tæt på hinanden.

Det foreslås derfor, at udgangspunktet om, at mindreårige ikke indkvarteres på et asylcenter i tilknytning til en ægtefælle/samlever, fraviges for mindreårige over 15 år i tilfælde, hvor dette [åbenbart] vil stride mod barnets tarv.

Forslaget indebærer ikke, at parret i disse tilfælde indkvarteres sammen som ægtefæller/samlevere, dvs. f.eks. på samme værelse; i stedet vil der skulle være tale om individuelle indkvarteringer på hvert sit værelse/i hvert sit rum, men på samme center, således at det står parterne frit for f.eks. at udøve et samliv med deres fælles barn, uden at dette begrænses af en geografisk afstand mellem indkvarteringsstederne.

I alle tilfælde skal Udlændingestyrelsen bestemme, hvem af forældrene et fællesbarn skal indkvarteres sammen med.

4. Indstilling

På denne baggrund indstilles det, at Udlændingestyrelsens praksis ved indkvartering af mindreårige fremover tilrettelægges således,

– at mindreårige under 15 år ikke kan indkvarteres på et asylcenter sammen med en ægtefælle/samlever, og

– at mindreårige på 15 år eller derover ikke kan indkvarteres på et asylcenter sammen med en ægtefælle/samlever, medmindre dette åbenbart vil stride mod den mindreåriges tarv. Foreligger der sådanne hensyn til den mindreåriges tarv, skal parterne indkvarteres hver for sig, men på det samme asylcenter."

Det fremgår af oplysninger fra ministeriets sagsbehandlingssystem F2 bl.a., at notatet i F2 er godkendt af Anette Görtz (kontorchef i Koncernøkonomi i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet), Jesper Gori, Lykke Sørensen, Line Skytte Mørk Hansen, Jonas From Soelberg (kontorchef i Ledelsessekretariatet i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet), Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg. Inger Støjbergs godkendelse af notatet blev foretaget af Andreas Højmark Søndergaard, der var ministersekretær i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, den 9. februar 2016 kl. 13.44.

Andreas Højmark Søndergaard har om notatet af 2. februar 2016 forklaret[18] bl.a., at han ikke har erindring om det konkrete notat, men han erindrer, at ministeren havde en klar holdning til mindreårige gifte asylansøgere. Notatet er godkendt i F2, og han vil derfor tro, at det er anvendt i det videre arbejde, men han husker det ikke, og han ved ikke, om notatet blev sendt til Udlændingestyrelsen. Han har godkendt notatet på vegne af ministeren.[19]

18 Afhøringsekstrakten, side 9.
19 Afhøringsekstrakten, side 538-539.

Henrik Grunnet (indtil ultimo februar 2016 direktør i Udlændingestyrelsen) har om notatet forklaret[20] bl.a., at han ikke er bekendt med, at notatet skulle være blevet sendt til Udlændingestyrelsen. Han antager, at bemærkningen i notatet om, at der er nogle regler, der skal overholdes, gjorde, at notatet ikke kunne sendes.

Lykke Sørensen har herom forklaret[21] bl.a., at hun ikke husker, om det endelige notat af 2. februar 2016 blev drøftet med departementschefen, eller om notatet kom tilbage med kommentarer eller rettelser. Det var Koncernøkonomis notat, og det var derfor ikke sikkert, at det ville komme tilbage til hende i første række. Hun husker ikke, om ministeren havde bemærkninger til notatet, eller om det blev gennemgået med ministeren. Hun husker ikke notatet ret tydeligt, og hun husker heller ikke, at der blev refereret til det i den efterfølgende sagsbehandling. Hun ved ikke, om notatet er sendt til Udlændingestyrelsen.

Uffe Toudal Pedersen har om notatet forklaret[22] bl.a., at de havde en intens drøftelse med ministeren om denne sag. I hans optik var der i begyndelsen en vis tvivl hos departementets jurister. Som han opfattede det, mente de på et tidspunkt, at det måske kunne lade sig gøre at etablere en undtagelsesfri ordning, fordi det i meget vidt omfang er ministeren, der fastlægger, hvordan asylansøgere indkvarteres. Under drøftelserne nåede Jesper Gori og Lykke Sørensen dog til den konklusion, at ordningen ikke kunne være undtagelsesfri. Dette hører dog med til forståelsen af det efterfølgende forløb. Ministeren kunne aldrig slippe den tvivl, og ministeren havde lidt svært ved helt at tage til sig, at der var en juridisk forpligtelse, som betød, at der ikke kunne ske adskillelse i alle tilfælde. I hans verden blev tvivlen afklaret, inden notatet blev færdiggjort og godkendt i F2. Ministeren havde det synspunkt, at parrene skulle skilles ad, og de fortalte hende, at det ikke kunne lade sig gøre, fordi der ville være tilfælde, hvor et par ikke kunne adskilles. Konklusionen blev det, der fremgår af notatet. Notatet blev færdiggjort og lagt op, hvorefter ministeren godkendte det. De havde diskuteret det indgående og var nået frem til den formulering, der fremgår af notatet. Han vil ikke sige, at ministeren "købte" synspunktet undervejs i drøftelserne, men de samlede diskussionen op i notatet og lagde det op til hende til godkendelse, og hun sagde god for

20 Afhøringsekstrakten, side 36.
21 Afhøringsekstrakten, side 48.
22 Afhøringsekstrakten, side 77-78.

det ved at "vinge det af". Han kan ikke se, at Udlændingestyrelsen har fået det notat, der blev godkendt den 9. februar 2016.

Inger Støjberg har om dette notat forklaret[23] bl.a., at hun den 9. februar 2016 godkendte et ministernotat, hvoraf det fremgik, hvordan der tidligere var blevet administreret, og hvordan den nye ordning skulle administreres, herunder at der i ganske særlige tilfælde ikke kunne ske adskillelse, og at der skulle tages individuelle hensyn. Hun havde god grund til at antage, at pigerne havde været udsat for kulturel tvang. Pigerne skulle derfor have et pusterum. Hele omdrejningspunktet for hendes beslutning var det ministernotat, som hun godkendte den 9. februar 2016. Hun vidste derfor, at man ville kigge på sagerne individuelt og ville se på pigernes forhold. Det, der fremgår af notatet af 2. februar 2016, som hun godkendte den 9. februar 2016, er helt centralt og var omdrejningspunktet for det videre forløb. Notatet er et af de mest centrale dokumenter i sagen overhovedet. Hun vurderede indstillingen i notatet af 2. februar 2016 således, at det helt klare udgangspunkt var, at der skulle ske en adskillelse, og at der skulle rigtig meget til for ikke at adskille parrene.[24] Hun var enig i indstillingen, idet hun ellers ikke havde godkendt notatet. Hun må have fået notatet præsenteret op til, at hun godkendte det. Hun var mildt sagt ikke glad for, at der skulle være undtagelser, men det måtte hun acceptere, idet reglerne nu engang var sådan. De gik til kanten, og notatet viste, hvor kanten var.

Lykke Sørensen har supplerende forklaret[25] bl.a., at hun ikke tror, at hun den 9. februar 2016 var klar over, at ministeren havde godkendt notatet. Den 10. februar 2016 var der et koncerndirektionsmøde, hvor det i hvert fald ikke for hende stod klart, at ministeren havde accepteret en ordning med undtagelser. Foreholdt Inger Støjbergs forklaring om, at ordningen var godkendt og på plads den 10. februar 2016, har hun forklaret, at hun ikke er enig heri. Heller ikke den 10. februar 2016 deltog hun i en drøftelse af en pressemeddelelse, men derimod i en drøftelse af ordningen. Det var en sag, der optog ministeren meget. Hun har aldrig oplevet, at ministeren efter den 9. februar 2016 har henvist til notatet som en grundforudsætning for diskussionen. Hun har ikke ret megen erindring om notatet. Som hun husker det, brugte man ikke

23 Afhøringsekstrakten, side 110-111.
24 Afhøringsekstrakten, side 113-114.
25 Afhøringsekstrakten, side 154-155.

notatet i det videre forløb. Notatet har ikke været fremme, hvilket man også kan se af dokumenterne i sagen. Hun erindrer i det hele taget ikke, at notatet nogensinde har været fremhævet af nogen som et godkendt ministernotat.[26] Notatet var så kortfattet, at det ikke spillede nogen rolle i den ordning, det endte med at blive. Der er alene tale om et notat, ikke retningslinjer.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret[27] bl.a., at hun ikke husker, at hun var inde over de konkrete skrivninger af notatet. Drøftelserne om notatet foregik mellem departementschefen, Jesper Gori og Lykke Sørensen. Hun husker ikke, at hun drøftede notatet efter den 9. februar 2016. Hun har selv læst og godkendt det endelige notat.

Jesper Gori har herom forklaret[28] bl.a., at han ikke fik ikke at vide, at ministeren havde godkendt notatet. Han vidste ikke, hvad der var sket med notatet. Han opfattede det således, at notatet ikke havde nogen værdi længere.[29] Notatet indgik ikke i den videre behandling af den del af sagen, som han var involveret i. Efter hans opfattelse var notatet "dødt og borte".

Anne Nygaard Just (på daværende tidspunkt fuldmægtig i Koncernøkonomi i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) har om notatet forklaret[30], at hun tror, hun blev klar over, at notatet var godkendt af ministeren, da det blev markeret grønt i F2-systemet. Det er hendes opfattelse, at notatet i dette tilfælde var et indledende notat med en indstilling fra embedsværket. Drøftelserne om, hvordan ordningen skulle være, tog efterfølgende over, og de "overhalede" notatet. Hvis der havde været en indstilling i notatet, som skulle have været sat i værk, ville det have været Udlændingeafdelingens ansvar, idet notatet indeholdt en juridisk indstilling om adskillelsen af asylpar. Hun tror ikke, at hun på noget tidspunkt har udleveret notatet til Udlændingestyrelsen. 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.[31] Det husker hun imidlertid ikke, at man gjorde. Notatet blev på en

26 Afhøringsekstrakten, side 790.
27 Afhøringsekstrakten, side 188.
28 Afhøringsekstrakten, side 243.
29 Afhøringsekstrakten, side 247.
30 Afhøringsekstrakten, side 339-340.
31 Afhøringsekstrakten, side 344.

eller anden måde overhalet af de drøftelser, der kom efterfølgende. 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.

Merete Milo (på daværende tidspunkt chefkonsulent i Familiesammenføringskontoret i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) har forklaret[32] bl.a., at hun ikke hørte nogen omtale af notatet af 2. februar 2016, efter at hun var kommet tilbage fra ferie den 16. februar 2016.

Mark Thorsen har forklaret[33] bl.a., at han i den indledende fase – muligvis i slutningen af januar 2016 – deltog i et møde med Lykke Sørensen og Jesper Gori, der gerne ville have en pejling på, hvor ministeren befandt sig i relation til problemstillingen. Dette kunne man nok godt læse ud af Facebook opdateringen. Det indtryk, som han fik på mødet, var, at der var "frit slag i bolledejen", og at man kunne designe den ordning, som man ønskede. Han har svært ved at genkende, at han skulle have givet udtryk for, at der var nogle par, som ministeren fortsat gerne ville indkvartere sammen. Han var ikke i tvivl om, hvordan ministeren politisk så på denne sag, og hvilken ordning hun gerne ville have. Som han ser det, består sagens forløb af tre faser. Der var først en fase, hvor der var "frit slag i bolledejen" til at konstruere en ordning, hvor ministeren havde frit valg i forhold til, hvem hun ville indkvartere sammen, og hvem hun ikke ville indkvartere sammen. Det var tydeligt, at ministeren gerne ville skille alle ad. I den næste fase sagde Uffe Toudal Pedersen, at det måske kunne være meget rart, at praksis levnede plads til, at man af politiske grunde kunne undlade at adskille et par, hvis der var en sag, der forekom urimelig. Dette skulle ikke ske af juridiske grunde, men af politiske grunde. Som han husker det, blev det første gang bragt op på et møde hos ministeren. Han og ministeren sagde, at de ikke syntes, at det matchede tonen i den udmelding, som hun allerede var kommet med. Det var derfor tydeligt for ham, at ministeren – hvis hun selv kunne vælge – af politiske grunde gerne ville derhen, hvor man kunne adskille alle. Han kan ikke tidsfæste dette møde præcist, men det var formentlig i dagene omkring den 2. februar 2016. Deltagerne på mødet var ham selv, ministeren, Uffe Toudal Pedersen, Jesper Gori og forment-

32 Afhøringsekstrakten, side 369.
33 Afhøringsekstrakten, side 375 ff..

lig også Jonas From Soelberg. De talte om "kattelemmen" – hvilket var det udtryk, de brugte internt i ministeriet – som en politisk mulighed. På mødet blev der spurgt ind til, om det ville være muligt at adskille alle parrene, hvis man ønskede det. Uffe Toudal Pedersen endte med – en lille smule insisterende over for Jesper Gori – at spørge: "Kan vi retligt lave en ordning, der er undtagelsesfri?" Til det svarede Jesper Gori: "Ja, det kan man godt". Jesper Gori sad ikke med et papir foran sig og foretog ikke en endelig juridisk vurdering, men han svarede på, hvad hans umiddelbare juridiske vurdering var på dette tidspunkt. Det stod klart for ham, at der foregik en proces med henblik på at præsentere et endeligt papir for ministeren. Der var på det tidspunkt en tvivl om, hvad man kunne og ikke kunne. Hans reaktion, da han læste notatet [af 2. februar 2016], var, at det ikke helt lignede det, som Jesper Gori havde sagt på mødet nogle dage tidligere. Som han husker det, var der ikke nogen, der havde sagt til ham, at man var nødt til at bløde lidt op på den tidligere mere bastante udmelding.

Lene Linnea Vejrum har forklaret[34] bl.a., at hun ikke hørte om notatet igen, før hun hørte om det i forbindelse med Instrukskommissionens undersøgelse, og hun har ikke kendskab til, at det endelige notat skulle være sendt til styrelsen. Det ville klart have gjort en forskel i forhold til hendes opfattelse af, om der gjaldt en undtagelsesfri ordning, hvis hun sammen med pressemeddelelsen havde modtaget notatet den 10. februar 2016.[35] Notatet viser tydeligt, at der så skulle have været undtagelser.

Ditte Kruse Dankert har forklaret[36] bl.a., at hun ikke på noget tidspunkt fik en tilbagemelding om, at notatet var blevet godkendt, og at der skulle administreres efter dette notat. Hun har først hørt om det endelige notat under sagen i undersøgelseskommissionen. Hun opfattede det således, at Udlændingestyrelsen var kommet med bemærkninger til et notat, som ikke blev til noget.

Kristina Rosado (på daværende tidspunkt souschef i Udlændingestyrelsen) har forklaret[37] bl.a., at hun ikke så notatet igen efter den 29. januar 2016, og hun fik heller ingen tilbagemelding fra departementet om, at notatet var

34 Afhøringsekstrakten, side 407.
35 Afhøringsekstrakten, side 438.
36 Afhøringsekstrakten, side 441.
37 Afhøringsekstrakten, side 469.

godkendt. Notatet fik heller ingen betydning for den sagsbehandling, der foregik i Udlændingestyrelsen efterfølgende. Eftersom den melding, der kom fra departementet, var, at der skulle iværksættes en anden ordning end den, der fremgik af notatet, var indstillingerne i notatet herefter "ligesom væk eller overhalet". Hun tror ikke, at der var nogen, der tænkte på notatet efter den 10. februar 2016, idet det var blevet "overhalet" af instruksen.

Margit Sander Rasmussen (på daværende tidspunkt chefkonsulent i Udlændingestyrelsen) har herom forklaret[38] bl.a., at hun den 10. eller 11. februar 2016 drøftede med Ditte Kruse Dankert, Kristina Rosado og Lene Linnea Vejrum, hvad der var blevet af notatet. Konklusionen blev, at notaterne aldrig var blevet færdige. Som hun husker det, talte de om, hvad der var sket med departementets notat, efter at Line Skytte Mørk Hansen havde ringet den 10. februar 2016. Konklusionen var, at udkastet til notatet var "lagt i graven".

Anna-Sophie Saugmann-Jensen (på daværende tidspunkt fuldmægtig i Familiesammenføringskontoret i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) har forklaret[39] bl.a., at hun ikke har hørt, om det blev overvejet at sende notatet af 2. februar 2016 til Udlændingestyrelsen. Hun vidste på daværende tidspunkt ikke, at notatet var blevet endeligt. Det indtryk, hun havde fået fra Jesper Gori, var, at notatet ikke længere spillede nogen rolle. Det var blevet overhalet af de drøftelser, der efterfølgende var opstået. Det var formentlig på et tidligt tidspunkt i foråret 2016, at hun spurgte Jesper Gori, om der fandtes en endelig udgave af notatet. Det var i den forbindelse, at Jesper Gori gav hende indtryk af, at der havde været en række møder mv., der gjorde, at notatet ikke længere havde nogen betydning.

Jonas From Soelberg har forklaret[40] bl.a., at han var bortrejst på ferie fra den 1. til og med den 9. februar 2016. Han husker ikke, at notatet af 2. februar 2016 har været fremme eller drøftet efter godkendelsen den 9. februar 2016.[41] Han opfattede det ikke sådan, at modellen var lagt fast, da han kom tilbage fra ferie den 10. februar 2016. Han erindrer ikke, at nogen havde notatet af 2. februar 2016 fremme under de videre drøftelser. Han kan slet ikke huske notatet.

38 Afhøringsekstrakten, side 493.
39 Afhøringsekstrakten, side 544.
40 Afhøringsekstrakten, side 698.
41 Afhøringsekstrakten, side 700.

Anette Görtz har herom forklaret[42] bl.a., at hun ikke husker, at hun godkendte notatet, men det fremgår tydeligt af F2, at hun gjorde det. Efter godkendelsen af notatet den 9. januar 2016 hørte hun ikke om det. Den praksis, der var beskrevet i notatet, lå til grund for mange af de andre ting i sagen. Hun erindrer ikke, at hun anvendte notatet efter den 9. februar 2016, ligesom hun ikke erindrer drøftelser, hvor notatet var fremme.

Uffe Toudal Pedersen har supplerende forklaret[43] bl.a., at han har været overrasket over at høre forklaringerne om, at notatet efterfølgende kunne blive "glemt i eget system", idet der var brugt mange kræfter på at skrive notatet, og idet notatet var afsættet for pressemeddelelsen. Han kan også i dag bebrejde sig selv, at man ikke sendte notatet, da departementet den 18. marts 2016 sendte en vejledning til Udlændingestyrelsen. En forklaring på, at notatet blev glemt, kan være, at Udlændingeafdelingen ikke havde ejerskab til notatet, og at notatet indeholdt en passus om, at der kunne ske adskilt indkvartering på samme asylcentre, hvilket man efterfølgende gik væk fra. Han ved ikke, om dette var grunden til, at man gik væk fra notatet. Det undrer ham, at notatet "forduftede". Notatet var for ham helt centralt for forløbet.

Inger Støjberg har under genafhøringen supplerende forklaret[44] bl.a., at det ikke gik op for hende, at Udlændingestyrelsen ikke havde modtaget notatet. Hun forventede, at der blev "taget affære", efter at hun havde godkendt notatet. Hun udfordrede hele tiden, hvor "den røde linje" var. Notatet var dog fortsat gældende. Det var det, fordi hun havde godkendt det. Efterfølgende havde de drøftelser om størrelsen af kattelemmen. Det var ikke sådan, at hun ikke tænkte mere over sagen, da hun havde godkendt notatet. Tværtimod ville hun stadigvæk kæmpe for sin politiske agenda; at beskytte pigerne. Adspurgt, om det forhold, at indkvartering på hver sit værelse ikke kunne lade sig gøre, når man i øvrigt ikke kunne adskille et par, førte til, at ordningen i notatet ikke var gældende, eller om det blev accepteret, at parrene i så fald skulle indkvarteres på samme værelse, har hun forklaret, at notatet stod til troende, men det var også klart, at kattelemmen blev større, end den var, da hun godkendte notatet. Hun måtte forlige sig med notatet, fordi der var en "rød linje". På ny

42 Afhøringsekstrakten, side 720-721.
43 Afhøringsekstrakten, side 742.
44 Afhøringsekstrakten, side 753-754.

adspurgt, hvad der skete fra ordningen i notatet, hvorefter et par kunne adskilles på samme center, hvis adskillelsen var i strid med barnets tarv, til det, der blev virkeligheden, har hun forklaret, at hun ikke kan sige det bedre, end hun allerede har gjort. Adspurgt, om der var overvejelser om at "reparere" på notatet, der på et tidspunkt indeholdt en ikke længere brugbar retningslinje, har hun forklaret, at der ikke kom en ny sag op på hendes bord. Der var en diskussion, og kattelemmen blev større. Adspurgt, om det skal forstås således, at ordningen ikke lå fast den 9. februar 2016, har hun forklaret, at det, hun godkendte, var det, hun godkendte, og det var ordningen, men det udviklede sig efterfølgende. Adspurgt, om notatet blev nævnt eller på anden måde indgik i de efterfølgende diskussioner, har hun forklaret, at de ikke diskuterede notatet, da hun havde godkendt det. De diskuterede omfanget af undtagelserne. Hun udfordrede det fortsat, fordi hun ønskede, at kattelemmen blev så lille som mulig. På den måde indgik notatet indirekte, men når notatet først var godkendt, lå det til grund, og så var der ikke noget at diskutere.

5.2.2.4. Udarbejdelse af pressemeddelelsen

Det første udkast til pressemeddelelse, der ses sendt den 9. februar kl. 13.58 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets presse- og kommunikationsrådgiver Sarah Andersen til bl.a. Lykke Sørensen og Jesper Gori, var sålydende:

> **"Inger Støjberg stopper indkvartering af barnebrude på asylcentre**
>
> Fremadrettet får mindreårige asylansøgere som udgangspunkt ikke lov til at bo sammen med en ægtefælle eller samlever
>
> I januar iværksatte Udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg en hastehøring for at få et overblik over omfanget af barnebrude på danske asylcentre. Udlændingestyrelsen har nu indhentet oplysninger fra operatørerne på asylcentrene, og i øjeblikket er der indkvarteret 27 mindreårige, hvor operatørerne har kendskab til, at de mindreårige har en ægtefælle eller samlever.
>
> Efter den nuværende praksis skal mindreårige asylansøgere 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 asylcenteret har været klart, at der er tale om en mindreårig under 15 år.

I sager om mindreårige asylansøgere mellem 15-18 år vurderer Udlændingestyrelsen i hver enkelt sag, om den pågældende skal indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever. Det sker på baggrund af vurderinger fra operatørens børnefaglige personale, samt værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der vil være bedst for den mindreårige asylansøgers af hensyn til barnets tarv.

Udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg udtaler:

"Det er fuldstændigt uacceptabelt, at der i øjeblikket bor mindreårige i det danske asylsystem sammen med en ægtefælle eller samlever, og jeg har bedt Udlændingestyrelsen om at ændre praksis med det samme. Når man opholder sig i Danmark, skal man rette sig efter danske normer og regler, og vi skal selvfølgelig sikre, at unge piger ikke bliver tvunget til at leve i et forhold på danske asylcentre mod deres vilje."

Inger Støjberg har bedt Udlændingestyrelsen om fremadrettet at indkvartere mindreårige asylansøgere efter følgende praksis:

- mindreårige under 15 år kan ikke indkvarteres på et asylcenter sammen med en ægtefælle/samlever

- mindreårige på 15 eller derover kan ikke indkvarteres på et asylcenter sammen med en ægtefælle/samlever, medmindre dette åbenbart vil stride mod den mindreåriges tarv. Foreligger der sådanne hensyn til den mindreåriges tarv, skal parterne indkvarteres hver for sig, men på det samme asylcenter.

Dette kan dog kun ske i tilfælde, hvor parterne har haft et forudgående samliv, hvor parret har et fælles barn, hvor aldersforskellen mellem parterne er begrænset, og hvor hensynet til den mindreåriges tarv taler for at indkvartere dem sammen. Som udgangspunkt vil alle disse hensyn skulle foreligge, og det er således ikke tilstrækkeligt, at parret kun har haft et forudgående samliv og aldersmæssigt er tæt på hinanden.

Evt. en sætning om, hvad der skal ske med de par, der i øjeblikket er indkvarteret sammen.
..."

Sammenholdes dette udkast til pressemeddelelse med den ordning, der blev beskrevet i det føromtalte endelige notat af 2. februar 2016, kan man konstatere, at udkastet til pressemeddelelse i al væsentligt indeholdt en gengivelse af flere af notatets centrale formuleringer.

Jesper Gori foreslog i en mail samme dag kl. 14.44 næstsidste afsnit i pressemeddelelsen ændret, således at der blev gengivet en række kriterier for, hvornår udgangspunktet om adskillelse kunne fraviges. Det fremgik af Jesper Goris mail i øvrigt, at der samme dag kl. 15.30 skulle afholdes et møde med ministeren om pressemeddelelsen.

Uffe Toudal Pedersen har om mødet den 9. februar 2016 kl. 15.30 forklaret[45] bl.a., at han deltog i mødet. Som han husker det, var det eneste dokument, der var fremme, pressemeddelelsen. Han kan dog ikke huske mødet særskilt fra andre møder. På mødet diskuterede de pressemeddelelsen, der var det eneste omdrejningspunkt. Ministeren har selvfølgelig sagt, at hun ville have en pressemeddelelse uden undtagelser. Det var det, de drøftede og diskuterede. Han er sikker på, at de så har haft den samme diskussion, som de havde haft tidligere, om, hvorvidt man kunne administrere uden undtagelser. Han er sikker på, at det blev sagt, at "det kan man ikke". Han husker ikke, om ordet ulovligt blev nævnt i denne forbindelse. Juristerne har dog givetvis sagt, at man ikke kunne administrere en ordning uden undtagelser, hvis Danmarks internationale forpligtelser skulle overholdes. Ministeren reagerede på den måde, at hun sagde, at hun ville have en ordning uden undtagelser. Han vil tro, at det er det, ministeren har sagt, for det var det, de vendte tilbage til senere, da der kom en ny udgave, hvor de skrev undtagelsesmulighederne ind.

Inger Støjberg har om forløbet forklaret[46] bl.a., at hun ikke husker, om det var hende, der besluttede, at der skulle udsendes en pressemeddelelse. Hun har helt sikkert presset meget på for at komme ud med kommunikationen. Hun har givetvis ikke sagt til nogen, at der skulle laves en pressemeddelelse, men hun har sagt, at det var vigtigt at få kommunikeret noget ud. Hun mener, at hun så det første udkast under et møde den 9. februar 2016 kl. 15.30. For hende var det vigtigt at kommunikere den absolutte hovedregel og ikke alle undtagelser. Hun havde forinden godkendt et notat om, at der i sjældne tilfæl-

45 Afhøringsekstrakten, side 79.
46 Afhøringsekstrakten, side 114 ff.

de kunne være undtagelser. Hun syntes, at en beskrivelse af undtagelser ville mudre billedet, og man ville komme til at diskutere undtagelserne i stedet for den absolutte hovedregel. Tankegangen i ministeriet var i begyndelsen, at alle kunne adskilles, men herefter var der en proces, som førte til, at en lille del ikke kunne adskilles. Adspurgt om, hvordan hun kunne vide, at meget få skulle adskilles, når hun ikke havde kendskab til de konkrete par, har hun forklaret, at hun lagde vægt på den allerførste vurdering fra Lykke Sørensen sammenholdt med, at det efterhånden i forløbet blev klart, at der kunne være "ganske særlige tilfælde" og skulle rigtig meget til for ikke at adskille. Det var også derfor, at undtagelsesmuligheden blev benævnt en "kattelem". Med hensyn til mødet kl. 15.30 gætter hun på, at det var Uffe Toudal, som bestemte, at mødet skulle afholdes. Hendes holdning til udkastet til pressemeddelelse var, at hun ikke ønskede at fremhæve de ganske få undtagelser. Mark Thorsen kendte hendes holdning, og hun antager ikke, at han havde en anden holdning end hende. Uffe Toudal gjorde tydeligt opmærksom på, at der nødvendigvis ville blive administreret, så der var undtagelser, og at der ville være nogle individuelle vurderinger, idet de var forpligtet hertil. Dette var hun ikke glad for, men hun tog det til sig. Ordningen, som der skulle administreres ud fra, var beskrevet i ministernotatet, og pressemeddelelsen var et kommunikativt værktøj og ikke andet. Der er tale om to vidt forskellige ting. Det var hendes opfattelse, at pressemeddelelsen var retvisende, idet den viste den helt klare retning, og idet der efter hendes vurdering kun var tale om ganske, ganske få tilfælde, hvor der kunne ske undtagelser. Denne vurdering tog afsæt i notatet, som hun havde godkendt den 9. februar 2016. Under mødet kl. 15.30 var Uffe Toudal ikke begejstret for, at undtagelserne skulle pilles ud af pressemeddelelsen. Hun husker ikke, hvad han nærmere sagde. Hendes besked til embedsmændene, da mødet sluttede, var, at hun ville have en meget klar kommunikation. Herefter var hun til møde i byen og "slap det" for denne dag, men hun var meget optaget af, at der snart kom en pressemeddelelse ud. Foreholdt forklaringen fra Uffe Toudal om, at de på mødet også diskuterede ordningen og ikke kun den underliggende pressemeddelelse, har hun forklaret, at hun ikke genkender dette. En pressemeddelelse er et politisk kommunikativt værktøj og ikke andet. Ordningen var besluttet i notatet og var noget andet end pressemeddelelsen. Der var tale om to forskellige ting. Adspurgt, om det var embedsmændenes opfattelse den 9. februar 2016, at man kunne sende en pressemeddelelse ud uden at nævne muligheden for undtagelser, har hun forklaret, at embedsmændene vel har tænkt, at alle undtagelser skulle med, men det ville hun ikke, idet hun ville kommunikere hovedreglen for ikke at skulle diskutere undtagelserne.

Det endte med, at der blev sagt: "Ja, så send det ud". I sidste ende var det Uffe Toudal, Mark Thorsen og hende, der var til stede. Her sagde Uffe Toudal: "Så pil det dog ud". Der var ikke andre embedsmænd, der sagde det samme. Hun havde ikke drøftet spørgsmålet med Lykke Sørensen.

Line Skytte Mørk Hansen har om mødet den 9. februar 2016 kl. 15.30 forklaret[47] bl.a., at hun ikke husker, om pressemeddelelsen havde været drøftet med ministeren inden mødet. Hun husker slet ikke, at de drøftede pressemeddelelsen på mødet. Hun husker, at Jesper Gori meget detaljeret gennemgik hovedreglen og undtagelserne på baggrund af notatet. Hun er ret sikker på, at han havde notatet med til mødet. Jesper Gori foretog en meget faglig og seriøs gennemgang og fortalte, hvordan det forholdt sig. Det andet, hun husker fra mødet, er, at Uffe Toudal sagde noget i retning af, at uanset om man eventuelt godt kunne adskille nogle par, kunne der være særligt sårbare par, som det ikke ville være særligt klogt at adskille. Der var ingen tvivl om, at ministeren gerne ville et andet sted hen. Der var heller ikke nogen tvivl om, at ministeren fik at vide, at der kunne være en hovedregel, men at der ville komme til at være undtagelser. Hun husker ikke, hvad ministeren præcist sagde. Ministeren spurgte ind til Jesper Goris forelæggelse og udfordrede det, han sagde, men hun husker ikke præcist, hvad ministeren sagde.

Jesper Gori har herom forklaret[48] bl.a., at han deltog i mødet med ministeren den 9. februar 2016. Han gik til mødet med ministeren den 9. februar i den forvisning om, at de skulle tale om notatet. Han vidste ikke, hvad der var sket med notatet. Han havde den 9. februar 2016 ikke den opfattelse, at ordningen lå fast. Han husker det således, at det var under mødet den 9. februar 2016 kl. 15.30, at han første gang deltog i drøftelser af ordningen med ministeren. Som han husker det, var det ham, der lagde for, og han redegjorde for overvejelserne om ordningen, som den var beskrevet i notatet. Som han husker det, tog ministeren ordet og var tydelig omkring, at hun ikke ønskede denne ordning. Hun ønskede en ordning, hvor parrene i alle tilfælde skulle skilles ad. Uffe Toudal Pedersen spurgte ham, om man kunne adskille alle. Måske var det ministeren, der spurgte, men som han husker det, var det Uffe Toudal Pedersen, der spurgte. Som han husker det, sagde han, at deres vurdering var, at man i hovedparten af sagerne kunne adskille, men at der ville skulle foretages

47 Afhøringsekstrakten, side 190.
48 Afhøringsekstrakten, side 242 ff.

en konkret vurdering, og at man ikke kunne operere med en absolut ordning. Han tror, at ministeren og Mark Thorsen sammen udfordrede ham og bad ham komme med eksempler. Som han husker det, sagde Line Skytte Mørk Hansen ikke noget. Han husker, at ministeren sagde: "Det kan godt være, at der kan være sager, men der er jeg villig til at tage en procesrisiko". Han tror, at han dengang – for ikke at skubbe den Europæiske Menneskerettighedsdomstol foran sig, idet det ofte ikke var det bedste argument – sagde, at det måske ikke så meget var et spørgsmål om procesrisiko, men handlede om, at danske domstole i en konkret sag nåede frem til, at der ikke kunne ske adskillelse. De drøftede ikke det udkast til pressemeddelelse, der forelå på daværende tidspunkt. De drøftede ordningen. Det var i hvert fald hans forståelse, at de drøftede ordningen. Ministeren nævnte ikke på noget tidspunkt, at hun havde godkendt notatet. Efter mødet var det hans helt klare opfattelse, at ministeren ikke ønskede, at der skulle være undtagelser. Uffe Toudal Pedersen bad ham vende sagen med Justministeriet. Han gik forbi Nina Holst-Christensen umiddelbart efter mødet eller i forlængelse af mødet og forklarede hende, hvilken drøftelse der havde været med ministeren, og hvad han havde sagt til ministeren. Som han husker det, læste hun op af EMRK artikel 8 og sagde: "Der skal foreligge et lovligt grundlag og et sagligt hensyn, og det har I, men der skal i alle sager foretages en individuel vurdering af, om det generelle saglige hensyn også konkret er sagligt". Han forstod Nina Holst-Christensens svar således, at ordningen generelt var saglig, men uanset hvad skulle der i alle sager foretages en konkret vurdering.

Anne Nygaard Just har om mødet den 9. februar 2016 kl. 15.30 forklaret[49] bl.a., at hun deltog i et møde med ministeren, kort inden pressemeddelelsen blev sendt ud. Det kunne godt være den 9. februar 2016 kl. 15.30. På mødet blev det drøftet blandt andet, om ingen mindreårige asylansøgere skulle kunne indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever, eller om der skulle være undtagelser. Det, der blev drøftet, var, hvad man kunne gøre, og hvad man ikke kunne gøre i relation til ordningen, men det er klart, at drøftelsen var foranlediget af, at de skulle lave en pressemeddelelse. Hun kan ikke huske, hvad der ordret blev sagt på mødet. Jesper Gori sagde, at det ikke kunne udelukkes, at det var i strid med de internationale konventioner at sige, at alle skulle adskilles. Ministeren ville gerne have alle adskilt. Hun mener, at

49 Afhøringsekstrakten, side 341-342.

Mark Thorsen var på linje med ministeren. Inger Støjberg og Mark Thorsen trykkede Jesper Gori og Lykke Sørensen ret meget på maven i forhold til, hvor langt man kunne gå, og noget af det, der står klarest i hendes erindring, er, at Jesper Gori var tydeligt presset. Ministeren blev ved med at udfordre ham og sige, at hun gerne ville have, at det så vidt muligt skulle være undtagelsesfrit, og Jesper Gori blev ved med at sige, at det ikke kunne udelukkes, at det ville være i strid med de internationale konventioner at adskille alle. Hun husker mest af alt stemningen på mødet. Der var en presset stemning, og Jesper Goris ansigtsudtryk viste, at han ikke følte sig godt tilpas. Hun mener ikke, de talte om notatet på mødet. Adspurgt, om det var på dette tidspunkt, at notatet i henhold til hendes forklaring blev "overhalet" af drøftelserne om ordningen, har hun forklaret, at de ikke som sådan tænkte over, at notatet blev overhalet, men notatet blev "bare" lidt glemt.

Mark Thorsen har om mødet den 9. februar 2016 kl. 15.30 forklaret[50] bl.a., at de drøftede to ting på mødet, nemlig notatet og pressemeddelelsen. Der var en gennemgang af konklusionerne i notatet, og derudover havde de en drøftelse af pressemeddelelsen. Han erindrer ikke, om de sad med et stykke papir med udkast til pressemeddelelsen foran sig. Det var et møde, der var en smule rodet, fordi de både drøftede notatet, det vil sige ordningen som sådan, og hvad de kunne skrive i pressemeddelelsen. Han mener, at han selv sad med notatet foran sig. Konklusionerne på de drøftelser, de havde haft, blev gennemgået af Jesper Gori. Han og ministeren spurgte kritisk ind til, om dette udgjorde den mur- og nagelfaste konklusion på, hvad man kunne. Dette skyldtes, at de under mødet en uge tidligere havde fået oplyst en anden ramme. Han og ministeren spurgte således, om "det var deres endelige svar", hvilket blev bekræftet. De talte herefter om pressemeddelelsen. Nu havde de notatet på plads og skulle fastlægge, hvordan de skulle kommunikere ordningen. Han husker det ikke, men han tror ikke, at der på mødet var en grundig tekstmæssig gennemgang af pressemeddelelsen. Kattelemmen var stort set det eneste, som de talte om til mødet. Alle drøftelser frem til den 9. februar 2016 drejede sig om kattelemmen. Først forstået som en politisk kattelem og på mødet den 9. februar forstået som en juridisk kattelem. Ministeren gav udtryk for, at hvis hun helt selv kunne vælge, ville hun helst have, at det, som Jesper Gori havde udtalt ugen før, stod tilbage, men hun tog til sig, at det var

50 Afhøringsekstrakten, side 379 ff.

ikke der, man var. Hans egen vurdering var, at når der nu var udarbejdet et notat, var det notatet, der stod til troende. Han er ikke jurist, og det tilkom ikke ham at foretage en anden juridisk vurdering. Han husker ikke, at ministeren på mødet sagde, at hun havde godkendt notatet. Ministeren gav på mødet en lidt træt accept, som når man trækker på skuldrene og siger: "Så er det sådan, det er". Han erindrer ikke, præcis hvilke ord ministeren benyttede, eller om hun sagde "hermed godkendt" eller lignende. Foreholdt Jesper Gori og Line Skytte Mørk Hansens forklaringer om, at deres indtryk af mødet var, at ministeren ikke ønskede undtagelser, har han forklaret, at det var et lidt underligt møde, fordi det meste af mødet gik med, at man spurgte ind til, om de nu var sikre, og han kan derfor godt forstå, at nogle har forladt mødet med det indtryk, at ministeren ikke var glad for konklusionerne i notatet. Det var også hans egen opfattelse. Det var ikke sådan, at ministeren gik fra mødet og sagde: "Det var vel nok dejligt, at vi nåede til den konklusion", og det kunne man tydeligt mærke på ministeren. I forhold til hvad der skulle sendes ud, spurgte han – med henvisning til, at der nu var en juridisk kattelem – ind til, hvor sandsynligt det var, at der kunne opstå en sag, hvor kattelemmen skulle benyttes. Det svar, som han fik af Jesper Gori, var, at det ville være helt hypotetisk, at der ville opstå en sag, hvor man ikke ville kunne adskille. Det, han herefter så for sig, var, at man kunne sætte en ordning i værk, der ville føre til, at parrene blev adskilt efter en individuel vurdering, således som det er anført i notatet. Når de således var færdige med at gennemgå og behandle de konkrete sager, ville slutproduktet være, at man kunne adskille parrene. De havde på det tidspunkt fået oplysninger om de konkrete sager. Med "konkrete sager" mener han de høringssvar, der var modtaget fra operatørerne. Der var ikke nogen, der tilkendegav, at de havde set andet end høringssvarene. Mødet sluttede med, at de skulle have gjort pressemeddelelsen færdig. På mødet drøftede de kort, hvad der skulle ske med de par, der var indkvarteret sammen.[51] Konklusionen var, at den nye ordning også skulle gælde for de par, der allerede var indkvarteret. Han erindrer ikke, at der på det tidspunkt var nogen, der sagde, at det kunne være sværere at adskille nogen, der allerede havde boet sammen i flere måneder. Der skulle ikke være én praksis for den ene gruppe og en anden praksis for den anden gruppe. Der skulle anvendes de samme momenter ved vurderingen af sagerne.

51 Afhøringsekstrakten, side 383-384.

Jonas From Soelberg har herom forklaret[52] bl.a., at han ikke deltog i mødet, men han blev på et tidspunkt orienteret herom. Han husker ikke hvornår eller af hvem. Det, han fik gengivet om mødet den 9. februar 2016, var, at ministeren havde udtrykt en klar holdning til, hvordan hun ønskede tingene indrettet, og at dette ikke var i overensstemmelse med det oplæg, hun havde fået forelagt. Oplægget til ministeren på mødet den 9. februar 2016 skulle angiveligt have været, at et par, der havde et barn, som udgangspunktet kunne indkvarteres sammen. Dette stemte ikke overens med det synspunkt, ministeren tilkendegav på mødet. Der er flere af de personer, der deltog i mødet, der har fortalt ham om det, herunder Mark Thorsen, og de har alle gengivet den samme udlægning af mødet for ham. Det var selve ordningen, der blev drøftet på mødet den 9. februar 2016, og ikke pressemeddelelsen. Han kan ikke huske, om det var allerede den 10. februar 2016, da han mødte ind efter sin ferie, at han første gang hørte om mødet.

Efter mødet med ministeren kl. 15.30 blev der udarbejdet et nyt udkast til pressemeddelelse, der nu (kl. 15.57) indeholdt bl.a. følgende formuleringer i de centrale afsnit:

> **"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 skrider 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.
> ...
> 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.

52 Afhøringsekstrakten, side 700-701.

> Efter den nye praksis 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 ægtefæller eller samlever."

Line Skytte Mørk Hansen sendte den 9. februar 2016 kl. 16.30 sålydende mail med et nyt udkast til bl.a. kommunikationschef i Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet Mia Tang, Jesper Gori og Mark Thorsen:

> "...
> Vi har forsøgt at skrive Jesper bemærkninger ind – og taget det med tvang ud – bliver ikke for sårbart at have stående hvis den mindreårige siger at der ikke er tale om tvang – så forholder vi os kun til at en mindreårig ikke skal bo med en voksen – kan man ikke skrive det på den måde vi har rettet?
> ..."

Anne Nygaard Just skrev kl. 16.43 følgende mail til bl.a. Mia Tang:

> "Vil du ikke sige til, når pressemeddelelsen har været ved Uffe –så giver vi Udlændingestyrelsen besked om at adskille parrene herefter?"

Lidt senere – kl. 17.23 – sendte Jesper Gori et nyt udkast til pressemeddelelse til bl.a. Uffe Toudal Pedersen, hvilket udkast ifølge mailen var "Søgt tilrettet efter aftale med Uffe". Den væsentligste ændring i udkastet vedrørte afsnittet om beskrivelsen af den nye praksis i sager om mindreårige under 18 år, der blev foreslået formuleret således:

> "Efter den nye praksis er den absolutte hovedregel, at ingen mindreårige under 18 år må indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn. Ordningen skal administreres ud fra nødvendige menneskelige hensyn, bl.a. hensynet til barnets tarv."

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret[53] bl.a., at Jesper Gori kom op til ham og fortalte, at Udlændingeafdelingen ikke var glad for den undtagelsesfrie formulering. Det var han heller ikke selv. De to formulerede derfor ændringen sammen og prøvede én gang til, om de kunne få det med. På dette tidspunkt var ministeren ikke i huset, og han drøftede derfor ikke ændringsforslaget med hende. Da han kom hjem, fik han at vide, at ministeren var uenig i den nye formulering. Som han husker det, var det en af ministersekretærerne, der ringede til ham, men han husker ikke hvem. Han havde ikke en snak med ministeren selv. Han tror heller ikke, at det var ministerens særlige rådgiver, Mark Thorsen, der ringede til ham. Den tilbagemelding, han fik, var, at ministeren ikke kunne forstå eller ikke var enig i, at sætningen skulle med.

Inger Støjberg har herom forklaret[54] bl.a., at hun ikke mener, at hun så det udkast til pressemeddelelse, der var vedhæftet Jesper Goris mail af 9. februar 2016 kl. 17.23. Hun var ude i byen til et andet møde på dette tidspunkt. Sætningen om, at ordningen skulle administreres ud fra "nødvendige menneskelige hensyn", gav ikke mening for hende, idet det var et nødvendigt menneskeligt hensyn at give pigerne et pusterum.

Jesper Gori har herom forklaret[55] bl.a., at han efter at have talt med Nina Holst-Christensen gik til Uffe Toudal Pedersen og fortalte om det klare snit, som hun havde lagt op til, at der skulle være. Han husker ikke, hvad Uffe Toudal Pedersen sagde, men Uffe Toudal Pedersen accepterede, at der skulle være tale om en konkret vurdering. Uffe Toudal Pedersen var effektiv og fandt pressemeddelelsen frem. Uffe Toudal Pedersen spurgte, hvordan pressemeddelelsen skulle formuleres, og inden han selv havde nået at tænke sig om, havde Uffe Toudal Pedersen skrevet en tilføjelse. Uffe Toudal Pedersens tilføjelse var et forsøg på at omskrive Nina Holst-Christensens bemærkninger til noget, der kunne kommunikeres ud. Han ved ikke, om udkastet nåede frem til ministeren.

Mark Thorsen har herom forklaret[56] bl.a., at der på mødet kl. 15.30 havde været en diskussion om ordningen, og der var en diskussion om, hvordan der

53 Afhøringsekstrakten, side 80.
54 Afhøringsekstrakten, side 116.
55 Afhøringsekstrakten, side 246.
56 Afhøringsekstrakten, side 383.

skulle kommunikeres udadtil. Han selv havde en del fokus på, hvad de kommunikerede udadtil. De talte om den situation, at nogle kunne indkvarteres på samme center, men på forskellige værelser. Det var netop konklusionen i det notat, der lå til grund for mødet, at alle kunne skilles ad, men at nogle fortsat skulle være indkvarteret på samme center, men dog på forskellige værelser. I den endelige pressemeddelelse gik man væk fra det, der stod i notatet om, at der kunne ske adskillelse, men på samme center. Man gik således væk fra det, der fremgik af notatet. Konklusionen på mødet var imidlertid ikke, at ingen måtte indkvarteres på samme asylcenter. Konklusionen på mødet svarede til indholdet af notatet. Han kan ikke svare på, hvorfor man fragik dette i pressemeddelelsen.

Samme dag kl. 21.14 sendte Lykke Sørensen følgende bemærkninger til udkastet til Jesper Gori:

> "...
> **Emne:** Re: Pressemeddelelse om barnebrude4.docx
> ...
> Jeg forstår på Uffe, at Inger og Mark ikke kan tilslutte sig forslaget. Det er vist stadig ønsket, at der ikke skal være en kattelem. Jeg har talt med Uffe om, at vi skal søge hurtigt i morgen tidlig at vende sagen med Nina på ny. Jeg håber, at vi kan fange hende ved 9-tiden i morgen.
> ..."

Lykke Sørensen har herom forklaret[57] bl.a., at hun sendte mailen i forlængelse af, at hun blev ringet op af Uffe Toudal Pedersen, der fortalte, at der havde været et forløb, og hun havde også set, at der havde været en tilretning tidligere på dagen. Uffe Toudal Pedersen meldte det tilbage til hende, som hun skrev; at Inger og Mark ikke kunne være med på det forslag. De ønskede fortsat ikke, at undtagelsen skulle være der. Det, de drøftede på dette tidspunkt, var både selve ordningen og udformningen af pressemeddelelsen. Pressemeddelelsen var en pressemeddelelse, men de ønskede, at den skulle beskrive ordningen. Det, de drøftede, var fortsat ordningen. Derfor relaterede hendes mail sig både til, om man i pressemeddelelsen skulle have en beskrivelse af den fulde ordning, men også til selve ordningen. Når hun anførte i mailen, at ministeren

57 Afhøringsekstrakten, side 51.

ikke ønskede en kattelem, betød det, at ordningen skulle være undtagelsesfri. Det var ministerens stærke ønske.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret[58] bl.a., at det, Lykke Sørensen har gengivet i mailen, givetvis er rigtigt, men han husker ikke den omtalte telefonsamtale nærmere. Han husker blot, at han fik en melding om, at ministeren ikke var enig i den eftersætning, han og Jesper Gori havde indsat. Det var Lykke Sørensens egen ide, at hun ville "tage en runde til" med Justitsministeriet.

Inger Støjberg har herom forklaret[59] bl.a., at det givetvis må være Mark Thorsen, der har kommunikeret til Uffe Toudal. Adspurgt om, hvorfor Lykke Sørensen gik til Justitsministeriet, når hun som minister havde accepteret undtagelserne, har hun forklaret, at hun ikke kan svare herpå og ikke kender Lykke Sørensens motiver. Hun var ikke glad for det, men tog til sig, at der skulle være undtagelser. Adspurgt, om hun sagde til Lykke Sørensen, at hun accepterede muligheden for undtagelser, har hun forklaret, at hun sagde dette ved at godkende ministernotatet. Man kan ikke sige det mere tydeligt end ved at godkende et notat. Hun husker ikke, om hun sagde det på andre måder. Foreholdt forklaringerne om, at der den 10. februar 2016 havde været et sammenstød mellem hende og Lykke Sørensen, har hun forklaret, at udtrykket "sammenstød" er noget værdiladet, og hun kan ikke genkende dette. Udtrykket "Det er vist stadig ønsket" i mailen relaterer sig helt entydigt ikke til ordningen, men derimod til pressemeddelelsen, hvilket også fremgår af emnefeltet, hvor der står "Pressemeddelelse". Hun kan ikke udtale sig om, hvad Lykke Sørensen har tænkt, men hun har ingen grund til at antage, at Lykke Sørensen er gået ud fra andet. Adspurgt om, hvorfor det i mailen ikke i stedet var anført, at ministeren eksempelvis ønskede "at kommunikere klarere", har hun forklaret, at hun havde godkendt ministernotatet samme dag, og heraf fremgik det, at der skulle foretages individuelle vurderinger. Dette er efter hendes opfattelse hævet over enhver tvivl. Adspurgt, om hun sagde til Jesper Gori, Uffe Toudal eller Lykke Sørensen, at hun respekterede, at en undtagelsesfri ordning ikke kunne lade sig gøre, har hun forklaret, at dette ville forudsætte, at hun ikke havde forstået, hvad hun havde godkendt i F2. Når hun havde godkendt notatet af 2. februar 2016, havde hun accepteret, at der kunne være undtagelser. Det

58 Afhøringsekstrakten, side 80.
59 Afhøringsekstrakten, side 116-117.

var ikke nødvendigt at sige det, idet der i hendes optik ikke findes et stærkere dokument i et ministerium end godkendelsen af et notat.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret[60] bl.a., at hun ikke blev orienteret om de drøftelser, der havde været om pressemeddelelsen. Hun fik at vide, at ministeren ønskede at tage undtagelserne ud.

Jesper Gori har herom forklaret[61] bl.a., at han ikke husker, at han gjorde noget i anledning af denne mail. Den kattelem, der refereres til, var muligheden for undtagelser. De havde sagt til ministeren, at "kattelemmen" var de menneskeretlige forpligtelser.

Mark Thorsen har herom forklaret[62] bl.a., at hans holdning var, at hvis man skrev kattelemmen ind i pressemeddelelsen, ville fokus være på, hvem ministeren forestillede sig fortsat kunne være indkvarteret sammen. Uanset om det var Uffe Toudal Pedersens eller andres formuleringer, mente han, at der var en risiko for, at fokus ville være på undtagelsen, hvis kattelemmen blev skrevet ind i pressemeddelelsen. Han kan have haft en drøftelse herom med Uffe Toudal Pedersen om aftenen den 9. februar 2016, men det kan også være noget, han havde sagt til Mia Tang eller ministersekretæren. Han har ikke nogen erindring om, at han skulle have haft et selvstændigt møde med Inger Støjberg om det, men han kan godt have sagt til Uffe Toudal Pedersen, at han ikke var "pjattet" med hans og Jesper Goris udkast. Han husker ikke bemærkninger fra Uffe Toudal Pedersen i den forbindelse. På det tidspunkt var han ikke klar over, at embedsmændene talte med Justitsministeriet om sagen.

5.2.2.5. Drøftelser med Justitsministeriet den 9. og 10. februar 2016

Af en tidsoversigt udarbejdet af kontorchef Thomas Klyver og kommitteret Nina Holst-Christensen (begge Justitsministeriet) fremgår det bl.a.:

> "9.2.2016: Lykke Sørensen, UIM, kontakter – uformelt - NHC på sit kontor mhp at få bekræftet, at det efter EMRK art. 8 ikke er muligt at opstille en generel instruks til asylcentrene om, at de såkaldte barnebrude skal adskilles, hvorfor det er nødvendigt at foretage en konkret

60 Afhøringsekstrakten, side 191.
61 Afhøringsekstrakten, side 246-247.
62 Afhøringsekstrakten, side 382.

individuel vurdering i hvert enkelt tilfælde. NHC bekræfter dette og spørger i den forbindelse om, "jeg skal gå videre med sagen i Justitsministeriet, og om UIM har behov for Justitsministeriets bistand", hvilket Lykke Sørensen afviser med bemærkningen "Løbet er kørt"."

Lykke Sørensen har om kontakten til Justitsministeriet forklaret[63] bl.a., at det formentlig var hende, der besluttede, at de skulle række ud til Justitsministeriet. Hun husker ikke, om det var hende eller Jesper Gori, der havde kontakten med ministeriet den 9. februar 2016. Kontakten med Justitsministeriet var generelt ret uformel, fordi de stort set sad op og ned ad hinanden. Det afhang af spørgsmålet, hvor formel kontakten var. Det spørgsmål, de forelagde for Justitsministeriet, var, at der helt generelt var en udfordring i forhold til menneskerettighedskonventionen, og om man kunne lave en ordning, der var absolut. Der kom det svar tilbage, som de godt selv kunne regne ud. Det kunne ikke være en absolut ordning. Der skulle være mulighed for undtagelser, og for at finde ud af det skulle der være en konkret vurdering af de enkelte sager. Da hun fik forelagt udkastet til pressemeddelelse, indgik drøftelserne med Justitsministeriet, men hun husker ikke, om ministeren eller departementschefen fik en direkte redegørelse om meldingen fra Justitsministeriet. Det var hende, der havde mødet med Nina Holst-Christensen den 10. februar 2016. Hun tror, at Jesper Gori tillige deltog i mødet. Den problemstilling, hun forelagde for Justitsministeriet, var, at der dagen forinden havde været en drøftelse i ministeriet, og at ministeren fortsat ikke ønskede undtagelser til reglen om adskillelse. Det var ikke nogen lang drøftelse, de havde. Hun tror nærmest, at hun og Nina lagde ordene i munden på hinanden. De sagde begge, at uanset ministerens ønske om en undtagelsesfri ordning kunne det ikke blive sådan. Justitsministeriet bekræftede således igen, at ordningen ikke måtte være undtagelsesfri.

Uffe Toudal Pedersen har om kontakten til Justitsministeriet forklaret[64] bl.a., at han vil tro, at han og Lykke Sørensen har talt med ministeren om tilbagemeldingen fra Justitsministeriet. Som han husker tilbagemeldingen fra Justitsministeriet, var den, at ordningen ikke kunne være undtagelsesfri. Han husker ikke ministerens reaktion på det.

63 Afhøringsekstrakten, side 51-52.
64 Afhøringsekstrakten, side 81.

Inger Støjberg har om kontakten til Justitsministeriet forklaret[65] bl.a., at hun ikke den 9. februar 2016 konkret var blevet orienteret om, at Lykke Sørensen havde talt med Justitsministeriet. Som hun husker det, blev hun heller ikke den 10. februar 2016 orienteret om kontakten med Justitsministeriet, men der er løbende kontakt mellem de to ministerier. Hun husker heller ikke, at hun havde kontakt med Søren Pind om sagen.

Thomas Klyver har herom forklaret[66] bl.a., at han første gang blev involveret i overvejelser om indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere efter udsendelsen af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets pressemeddelelse. Lykke Sørensen og Jesper Gori kom over til Nina Holst-Christensen og ham. I sådanne sager fungerede Justitsministeriet som rådgiver. Han var på det tidspunkt bekendt med, at Nina Holst-Christensen og Lykke Sørensen havde talt sammen dagen inden udsendelsen af pressemeddelelsen. Det møde havde han fået refereret af Nina Holst-Christensen. Nina Holst-Christensen havde fortalt ham, at Lykke Sørensen var kommet over til hende for at spørge, om ikke det var rigtigt, at man ikke kunne lave en ordning uden undtagelser. Dette havde Nina Holst-Christensen bekræftet. Det havde været en uformel forespørgsel, hvor Lykke Sørensen havde haft behov for at få bekræftet sin juridiske opfattelse. Nina Holst-Christensen havde spurgt, om der var noget, Justitsministeriet skulle hjælpe med, hvortil Lykke Sørensen havde svaret noget i retning af: "Nej, det løb er kørt". Umiddelbart måtte man forstå Lykke Sørensens udmelding således, at der ikke skulle være undtagelser uanset Justitsministeriets opfattelse. Nina Holst-Christensen havde også orienteret Jens Teilberg Søndergaard om sin samtale med Lykke Sørensen. Han ved ikke, hvad Jens Teilberg Søndergaard valgte at gøre opad i systemet med denne oplysning. På det møde, som han deltog i sammen med Nina Holst-Christensen, Jesper Gori og Lykke Sørensen nogle dage efter udsendelsen af pressemeddelelsen, ønskede Jesper Gori og Lykke Sørensen at få et billede af, hvilke situationer de skulle "kigge efter", når der skulle gøres undtagelser. De forstod det sådan, at der var medarbejdere, der skulle til at afgøre nogle konkrete sager, og der var derfor behov for at få en retning på, hvor der kunne være problemer i forhold til konventionerne. Han sad mest og lyttede, mens Nina Holst-Christensen førte ordet. Nina Holst-Christensen sagde, at der skulle foretages konkrete vurderinger. Det var svært at sige noget

65 Afhøringsekstrakten, side 117.
66 Afhøringsekstrakten, side 567 ff.

konkret uden at kende de konkrete sager, men når man gør indgreb i familielivet, skal der altid foretages en konkret proportionalitetsafvejning. Det var ikke et aftalt møde, og de var derfor ikke forberedte på det. Det var derfor mest en løs snak. De sporede sig ind på i hvert fald to tilfælde, hvor man ville skulle gøre en konkret undtagelse. Der kunne for det første være tale om en familie, der var dybt traumatiseret, og hvor familien ikke ville være i stand til at drage omsorg for barnet, hvis parret ikke var sammen. Der var to hensyn, som kunne begrunde en adskillelse af parrene. Det ene hensyn var tvang – et ægteskab indgået under tvang er ikke beskyttet efter EMRK, idet der ikke er et beskyttelsesværdigt familieliv at gøre indgreb i. De parametre, der kunne indikere, at der var tale om tvang, krævede fortsat en konkret vurdering. Det andet hensyn angik det forhold, at der var tale om personer, der ikke var myndige og derfor efter dansk ret ikke kunne indgå ægteskab. De havde ofte ikke forældre med, og der var derfor ikke andre end asylsystemet til at beskytte dem mod deres egen umodenhed. De mente, at hensynet til at beskytte disse mindreårige mod deres egne valg – man kunne kalde det ordre public – også uden for en tvangssituation kunne bære "et stykke". Præmissen om, at der var tale om ikke-myndige personer, baserede de på de danske regler. Heraf følger også, at når man er gift, er man myndig, hvilket førte til det andet typetilfælde, hvor der ville skulle gøres undtagelser. Når man således efter dansk ret ville anerkende et ægteskab ved et kongebrev, ville man være nødt til at gøre undtagelser. Det var ikke et tema under mødet, om der var hjemmel til ordningen. Hvis et andet ministerium fra begyndelsen mener, at der er hjemmel i loven, skal Justitsministeriet have en særlig grund til at tvivle på det, før Justitsministeriet problematiserer det. Det var ikke noget, de blev spurgt om i denne sag, og det var ikke noget, de selv gik ind i. Tidslinjen, som Nina Holst-Christensen og han havde udarbejdet om forløbet i sagen, lavede de på et tidspunkt, hvor de kunne forudse, at der kunne komme et efterfølgende forløb om sagen. Han vil tro, at dette var i efteråret 2016 eller foråret 2017. Han husker ikke, om processen med at adskille parrene var iværksat på tidspunktet for dette første møde. Justitsministeriet var ikke inde over, hvordan de konkrete sager blev behandlet, ligesom ministeriet ikke havde kendskab til, hvilke meddelelser der var blevet givet til Udlændingestyrelsen. Han havde en forventning om, at når Justitsministeriet sagde, at der skulle foretages et konkret skøn i disse tilfælde, så skete dette også.

Nina Holst-Christensen har herom forklaret[67] bl.a., at det var hende, der den 24. maj 2017 havde taget initiativ til at udarbejde tidslinjen. På daværende tidspunkt var der et meget stort fokus på sagen om adskillelse af mindreårige asylansøgere fra deres ægtefæller eller samlevere. Første gang, hun blev involveret i sagen, var sent om aftenen den 9. februar 2016, da Lykke Sørensen kom forbi hendes kontor for at tale om sagen. Lykke Sørensen ville gerne have bekræftet, at det som følge af Danmarks menneskeretlige forpligtelser ikke var muligt at lave en absolut og undtagelsesfri ordning, hvorefter alle asylansøgere, der var gift med en mindreårig asylansøger, blev adskilt. Det bekræftede hun og forklarede, at der skulle være undtagelsesmuligheder. Hun spurgte Lykke Sørensen, hvad baggrunden for spørgsmålet var. Lykke Sørensen fortalte, at hun i et stykke tid havde haft spørgsmålet oppe at vende i sit system, og at hun havde en minister, der ikke ønskede en ordning med undtagelser. Ministeren ønskede en undtagelsesfri ordning. Lykke Sørensen fortalte, at ministeren formentlig ville komme med en pressemeddelelse, der indeholdt en undtagelsesfri ordning. Om morgenen den 10. februar 2016 kom Lykke Sørensen igen ind på hendes kontor, hvor de på ny drøftede problemstillingen. Hun bekræftede igen over for Lykke Sørensen, at ordningen ikke kunne være undtagelsesfri, og at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering, hvilket nødvendigvis indebar, at der skulle kunne gøres undtagelser. Hun spurgte på ny Lykke Sørensen, om Justitsministeriet skulle gå ind i sagen, men det ønskede Lykke Sørensen fortsat ikke, og Lykke Sørensen sagde noget i retning af, at "løbet var kørt." Hun forstod bemærkningen på den måde, at uanset om Justitsministeriet måtte gå ind i sagen, ville det ikke ændre ved, at der ville blive meldt en ordning ud om, at mindreårige med en ægtefælle eller samlever på et asylcenter ville blive adskilt. Der var, så vidt hun husker, ikke mere kontakt mellem Lykke Sørensen og hende den 10. februar 2016, men hun gik efter samtalen direkte videre til Jens Teilberg Søndergaard for at orientere ham om situationen. Det gjorde hun, fordi det var usædvanligt, at en minister ønskede at melde noget ud, der ikke svarede til det, der var muligt at gennemføre. Adspurgt, om det blev indikeret, at der udadtil ville blive offentliggjort en undtagelsesfri ordning, men indadtil ville blive administreret med undtagelser, har hun forklaret, at det både den 9. og 10. februar 2016 var klart for hende, at Lykke Sørensen vidste, at det ikke var muligt at gennemføre en undtagelsesfri ordning, og de havde bekræftet hinanden i, at

67 Afhøringsekstrakten, side 616 ff.

det var nødvendigt med en konkret og individuel vurdering. Adspurgt, om det var hendes indtryk, at det var ministeriets eller Lykke Sørensens tilgang til sagerne, at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering, har hun forklaret, at det var hendes indtryk, at det var Lykke Sørensens tilgang til sagerne. Nogle dage efter den 10. februar 2016, formentlig den 12. februar 2016, drøftede hun – og måske også Thomas Klyver – "den næste fase" med Lykke Sørensen. Den næste fase indebar, at der skulle udarbejdes retningslinjer til Udlændingestyrelsen for, hvordan den konkrete og individuelle vurdering skulle håndteres. Justitsministeriet har under hele forløbet fastholdt, at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering, og den kulturelle baggrund var ikke et moment, der alene kunne føre til en adskillelse af parret. Der blev afholdt et møde mellem den 11. februar 2016 og 17. februar 2016 med deltagelse af hende, Lykke Sørensen, Jesper Gori og Thomas Klyver. Som hun opfattede mødet, drejede det sig om "fase to", det vil sige udarbejdelsen af retningslinjerne for ordningen og fastlæggelsen af de kriterier, der skulle anvendes i de konkrete sager, og altså hermed også hvilke undtagelser der skulle være. De undtagelsesmuligheder, som hun nævnte, var blandt andet hensynet til barnets tarv. Hun nævnte også – hvilket hun troede var et pædagogisk eksempel – at der skulle laves den retlige hypotese, at man skulle vurdere, om et tilsvarende dansk par kunne have fået en dispensation fra 18-års grænsen for indgåelse af ægteskab, det vil sige, om parret kunne have fået et kongebrev. Det var hendes opfattelse, at Lykke Sørensen og Jesper Gori havde taget hendes overvejelser om en kongebrevsvurdering til sig, men det viste sig senere, at de havde misforstået hende. Denne misforståelse opdagede hun først sent i forløbet. De drøftede ikke andet end kongebrevsvurderingen og barnets tarv på mødet, og det var alene sagens substans, de drøftede. De drøftede for eksempel ikke, om der skulle ske partshøring. Adspurgt, om de på mødet drøftede Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 isoleret set, har hun forklaret, at de naturligvis drøftede bestemmelsen. Adspurgt, om de drøftede legalitetskravet i artikel 8, har hun forklaret, at de drøftede sagens substans og ikke en hjemmelsproblematik.

Jens Teilberg Søndergaard har herom forklaret[68] bl.a., at første gang, han blev involveret i problemstillingen om adskillelse af mindreårige asylansøgere fra deres ægtefæller eller samlevere, var den 10. februar 2016, hvor Nina

68 Afhøringsekstrakten, side 643.

Holst-Christensen fortalte ham om en dialog, som hun havde haft med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en pressemeddelelse, ministeriet skulle udsende om sagen. Nina Holst-Christensen fortalte, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde spurgt, om der kunne indføres en undtagelsesfri ordning, og at hun havde svaret, at man var nødt til at foretage en konkret vurdering samt foretage undtagelser i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Børnekonventionen. Hun fortalte også, at hun havde spurgt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, om ministeriet havde behov for formel rådgivning i sagen, men at Lykke Sørensen havde svaret, at "løbet var kørt" i forhold til den konkrete pressemeddelelse. En medvirkende årsag til, at Nina Holst-Christensen fortalte ham om sagen, var, at hun var lidt bekymret for sagen. Han husker det ikke sådan, at der var en bekymring for, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ville handle i strid med menneskerettighederne. Det var en bekymring for, at det ville blive sværere at lande det rigtige sted.

Barbara Bertelsen har herom forklaret[69] bl.a., at første gang, hun hørte om overvejelser i Justitsministeriet i anledning af sagen, var, da chefen for Lovafdelingen, Jens Teilberg Søndergaard, kom ind på hendes kontor for at orientere hende om et forløb, hvor Nina Holst-Christensen og Lykke Sørensen havde talt sammen. Hun vil tro, at det var nogle dage eller en uges tid efter, at udlændinge-, integrations- og boligministeren havde udsendt pressemeddelelsen den 10. februar 2016. Der var tale om en relativt kort melding fra Jens Teilberg Søndergaard, der grundlæggende gav udtryk for, at "juraen ligger fuldstændigt på den flade", og at der ikke var noget at diskutere. Der kunne ikke ske en absolut adskillelse, og der skulle foretages en konkret og individuel vurdering, hvilket Nina Holst-Christensen og Lykke Sørensen i øvrigt var enige om. Pressemeddelelsen havde "strammet den" med angivelsen af, at adskillelserne skulle være uden undtagelser, men det kunne naturligvis ikke lade sig gøre. Hun orienterede justitsminister Søren Pind mundtligt om sagen. Orienteringen havde ikke til formål at få justitsministeren til at gøre noget, idet der var enighed om juraen. Som hun husker det, var det først i det senere forløb, at hun blev opmærksom på spændinger i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Hun talte efterfølgende med Uffe Toudal Pedersen, der klart gav udtryk for, at han var enig i den juridiske vurdering, og at der selvfølgelig

69 Afhøringsekstrakten, side 664 ff.

ville blive administreret lovligt. Hun husker ikke, præcis hvornår hun første gang talte med Uffe Toudal Pedersen om sagen, men det var relativt kort tid efter, at hun selv var blevet orienteret.

Søren Pind (daværende justitsminister) har forklaret[70] bl.a., at han ikke husker, at han i den periode, hvor han var justitsminister, havde personlig kontakt med Inger Støjberg vedrørende spørgsmålet om indkvartering af mindreårige asylansøgere. En overgang var han bekymret over nogle bestemte forløb. Derfor har han i en given sammenhæng udtrykt en generel bekymring over for Inger Støjberg, men ikke en specifik. Han orienterede statsministeren om, at han var bekymret over det, der foregik i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Han har ikke noteret den tidsmæssige sammenhæng ned, og det tidsmæssige står ham ikke klart. Som han husker det, foregik orienteringen af statsministeren pr. sms, men der kan også have været tale om en kort telefonsamtale. Orienteringen udløste ikke nødvendigvis den store begejstring. Det er ikke en hverdagsting, at en minister henvender sig til statsministeren, fordi hans ministerium er bekymret for, at der foregår noget, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen. Det kan han ikke huske, at han har gjort i andre sammenhænge. Han tror, at han skrev noget om, at der var noget, statsministeren skulle holde lidt øje med. Han mente også, at det kunne udvikle sig til en sag, hvor der kunne være en problemstilling vedrørende statsministerens tilsynsforpligtelse. Han ved ikke, om statsministeren foretog sig yderligere på baggrund af hans henvendelse. Han syntes, at han havde gjort, hvad han skulle. Mailen af 9. februar 2016 kl. 21.14 fra Lykke Sørensen til Jesper Gori passer nogenlunde med det tidspunkt, hvor han fik en orientering fra sin departementschef om, at Justitsministeriet skulle komme med en tilkendegivelse. Det var kun Barbara Bertelsen og ham, der var til stede under denne orientering. Barbara Bertelsen orienterede ham om, at der var en problematik i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, hvor blandt andre Lykke Sørensen havde udtrykt, at det var svært at trænge igennem over for ministeren med, at der skulle ske individuel sagsbehandling af parrene. I den forbindelse skulle Nina Holst-Christensen komme med en tilkendegivelse. Det, han svarede i den sammenhæng, var, at når problematikken var beskrevet, som den var, skulle det siges meget tydeligt, at der skulle ske den individuelle sagsbehandling, som Nina Holst-Christensen ifølge Barbara Bertelsen mente

70 Afhøringsekstrakten, side 214 ff.

var det lovlige i den sammenhæng. Han ved ikke, om drøftelserne var den 9. februar 2016 forud for udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016. Han ved blot, at han fik en orientering om, at det var problematisk, at Nina Holst-Christensen skulle komme med en tilkendegivelse for at få alvoren til at gå op for udlændinge-, integrations- og boligministeren, og at det var Lykke Sørensen, der skulle bruge tilkendegivelsen. Han husker ikke, om det var før eller efter den 10. februar 2016. Han kan blot sige, at det passer ind i sagsgangen, at det var lige deromkring. Det, der blev forelagt for ham, var, at udlændinge-, integrations- og boligministeren ikke ville acceptere, at man ikke kunne adskille alle de par, hvor der var såkaldte "barnebrude". Justitsministeriets klare synspunkt var, at der skulle være en individuel behandling. Han mente, at det på et givent tidspunkt androg en karakter, hvor han var nødt til at orientere statsministeren. Derudover har han på et tidspunkt sagt eller skrevet til Inger Støjberg, at hun skulle passe på. Han relaterede det ikke direkte til sagen, fordi man skal passe på med at blande sig på andre ministres områder. Han tænkte dog, at den tilkendegivelse, der kom fra Justitsministeriet, i sig selv måtte være af en sådan klarhed, at der ikke kunne være tvivl om, hvad han mente. Han tror, at henvendelsen til Inger Støjberg var på sms, men han husker det ikke nærmere. Han relaterede ikke henvendelsen til de mindreårige asylansøgere, men fordi henvendelsen havde nær tilknytning til den orientering, han havde fået, og fordi Nina Holst-Christensen også meget klart ville tilkendegive, at "det her" var forkert, mente han, at det ikke var nødvendigt.

5.3. Forløbet den 10. februar 2016

5.3.1. Koncerndirektionsmødet

Den 10. februar 2016 blev der kl. 10.30 afholdt et koncerndirektionsmøde i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet med deltagelse af Inger Støjberg (i hvert fald en del af mødet), Uffe Toudal Pedersen, Lykke Sørensen, Line Skytte Mørk Hansen, Henrik Kyvsgaard, Frank Bundgaard, Jonas From Soelberg, Henrik Grunnet og Kasper Højvang Kyed.

Kasper Højvang Kyed, der i februar 2016 var direktør i Styrelsen for International Rekruttering og Integration, har om koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 forklaret[71] bl.a., at han deltog i mødet. Ministeren, Lykke

71 Afhøringsekstrakten, side 4 ff.

Sørensen og Uffe Toudal Pedersen ankom til mødet lige efter hinanden. Han kunne tydeligt se, at Lykke Sørensen virkede følelsesmæssigt oprevet, og han fik indtryk af, at de tre lige havde afsluttet et andet møde. Koncerndirektionsmødet, som Uffe Toudal Pedersen ledede, blev indledt med spørgsmålet om "barnebrude". Det virkede som om, at Lykke Sørensen, Uffe Toudal Pedersen og ministeren lige havde diskuteret emnet på et forudgående møde, og at deres drøftelser blot fortsatte på koncerndirektionsmødet. De drøftede på mødet, om adskillelsen af parrene og placeringen af dem på forskellige asylcentre var faktisk forvaltningsvirksomhed eller en myndighedsafgørelse. Som han husker det, var det Henrik Grunnet, der bragte dette spørgsmål op. Han husker, at ministeren sagde, at hun ønskede en adskillelse af "barnebrudene", og at Lykke Sørensen sagde, at det kunne man ikke uden at foretage visse forvaltningsretlige skridt. De drøftede også, om der var nogle par, man ikke kunne adskille som følge af retten til familieliv. Ministerens holdning til dette spørgsmål var, at hun ønskede, at parrene skulle adskilles. Som han forstod det, var det hendes politiske holdning, hun gav udtryk for, og hun ville have, at embedsværket fandt en løsning på det. Han oplevede ikke, at ministeren sagde, at embedsmændene skulle tilsidesætte internationale forpligtelser. Departementschefen gik – som han husker det – ikke ind i de juridiske diskussioner, men var ordfører og gav skiftevis ordet til Lykke Sørensen og ministeren. Lykke Sørensen tilkendegav, at der ville være nogle par, der havde børn, hvor det formentlig ville være i strid med konventionerne at skille dem ad. Han husker ikke, at Henrik Grunnet sagde noget under drøftelserne om Børnekonventionen. Der var en meget alvorlig stemning på mødet, både fordi det var en vigtig drøftelse, og fordi der ikke var enighed. Som han husker det, blev der ikke konkluderet noget på mødet. Der kom ikke en klar udmelding til Udlændingestyrelsen. Positionerne stod, som de stod, og de gik videre til de andre punkter. Han husker, at det lå ministeren meget på sinde hurtigt at kunne fortælle, at hun ville agere. Han husker ikke, at Henrik Grunnet skulle have fået nogen instruks om, hvordan Udlændingestyrelsen skulle håndtere det. Han husker heller ikke, at det skulle være blevet nævnt, at der ville komme nogle skriftlige retningslinjer. Der blev ikke omtalt en instruks til Udlændingestyrelsen, men alene tilkendegivet en politisk position. Det var hans opfattelse, at ministeren gav udtryk for, at hun ønskede, at parrene skulle adskilles, og det skulle de finde en løsning på.

Henrik Grunnet har om koncerndirektionsmødet forklaret[72] bl.a., at han var den eneste fra Udlændingestyrelsen, der deltog i mødet. Ministeren var til stede noget af tiden. Det, han husker, er, at der i begyndelsen af mødet var en situation, hvor Lykke Sørensen var noget indigneret. Hun sagde noget i retning af, at det var for galt at blive beskyldt for at gå ind for barnebrude, bare fordi hun gerne ville have Justitsministeriets forbehold med. Han mener, at Lykke Sørensens bemærkning kom på et tidspunkt, lige efter at ministeren havde forladt mødet eller var væk fra mødet i en periode. Under mødet var der ikke nogen drøftelse mellem Uffe Toudal Pedersen, Lykke Sørensen og ministeren om instruksen eller pressemeddelelsen, men det var tydeligt, at der var en uenighed. Han opfattede "situationen" i begyndelsen af mødet, som om der forinden havde været en drøftelse på ministerens kontor. Han tror, at Lykke Sørensens indignerede bemærkning kom, inden mødet rigtig gik i gang. Hun kom med en reaktion på en drøftelse, der havde fundet sted tidligere. Senere i "randen" af mødet talte Uffe Toudal Pedersen i hovedtræk. Uffe Toudal Pedersen sagde, at der ville komme en udmelding fra ministeren uden det forbehold, som man havde indstillet, at der skulle være med. Han opfattede det således, at der var blevet forelagt noget mere udførligt for ministeren, men der var noget, som ministeren ikke ønskede at få medtaget. Han erindrer, at han selv undervejs i kommunikationen deltog i drøftelser om, hvorvidt indkvartering skulle opfattes som faktisk forvaltningsvirksomhed. Han gjorde i "randen" af mødet stilfærdigt opmærksom på, at det, der skete ved en adskillelse af asylpar, var noget andet end faktisk forvaltningsvirksomhed, og at der var tale om en proces, som rejste spørgsmål om, hvilken fremgangsmåde der skulle følges, hvor lang tid parrene skulle være adskilt, og hvordan dette nærmere skulle ske. Han sagde ikke noget om partshøring, men han sagde, at man ikke kunne adskille uden en proces. På dette tidspunkt gik han ud fra, at pressemeddelelsen ikke ville være det eneste, der kom, og han gik ud fra, at Udlændingestyrelsen ville få nogle supplerende retningslinjer. Uffe Toudal Pedersen sagde henvendt til den kreds, der var samlet, hvilket nok ikke var hele mødekredsen, men nok kun de relevante afdelingschefer, at man "måtte se på de enkelte sager". Underforstået, at ministerens udmelding ikke kunne stå alene. Det var i hvert fald sådan, han opfattede det. Der var ikke nogen, der sagde, at de ville lave en vejledning eller en instruks. Han mener ikke, at det blev nævnt direkte, at konventionerne skulle overholdes, men han forstod bemærkningen om,

72 Afhøringsekstrakten, side 23 ff.

at der kunne være "enkelte sager", som udtryk for, at man så i øjnene, at det alligevel kunne være nødvendigt at iagttage konventionerne. Bemærkningen var i høj grad henvendt til ministeriets afdelingschefer. Ministeren var ikke til stede under det sidste forløb. Der var ikke en direkte konfrontation mellem Lykke Sørensen og ministeren under koncerndirektionsmødet. Det kan godt være, at der har været en meget kort meningsudveksling under mødet, men han erindrer ikke, hvad der blev sagt. Der var ikke tale om, at drøftelser fra et tidligere møde blev fortsat under koncerndirektionsmødet. Det var klart, at der var uenighed i rummet. Det blev klart refereret over for dem, at der var uenighed, og at ministeren ikke ønskede en passus om, at der skulle kunne gøres undtagelser. Han oplevede det således, at det under mødet "rykkede sig", så pressemeddelelsen kom til at stå alene. Han opfattede det således, at Uffe Toudal Pedersen undervejs besluttede, at det så kun blev pressemeddelelsen, der skulle udsendes. Han gik ud fra, at han ville få noget nærmere at vide. Da han tog fra mødet, forestillede han sig ikke, at pressemeddelelsen skulle stå alene. Han kendte ikke på daværende tidspunkt Justitsministeriets holdning, men han forstod det således, at forbeholdet skulle have været med, hvis man skulle tegne det fulde billede af juraen og af, hvad der skulle ske. Det var klart, at der i departementet på baggrund af drøftelsen med Justitsministeriet var en forståelse af, at de internationale forpligtelser kunne spille en rolle, men det blev ikke nærmere indkredset, i hvilke sager dette skulle ske. Uanset hvad der bliver tilkendegivet, skal Udlændingestyrelsen administrere i overensstemmelse med dansk lovgivning. Det samlede billede af mødet var, at departementschefen tilkendegav, at man skulle kigge på enkelte sager. Det blev ikke sagt, at Udlændingestyrelsen skulle administrere anderledes end det, der stod i pressemeddelelsen. Foreholdt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse af 14. juli 2016 til Folketingets Ombudsmand, hvoraf fremgår bl.a., "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", har han forklaret, at han ikke er enig i den gengivelse, der fremgår heraf.

Frank Bundgaard har om koncerndirektionsmødet forklaret[73] bl.a., at da Lykke Sørensen, Uffe Toudal Pedersen og ministeren kom ind, var der en stemning

73 Afhøringsekstrakten, side 38 ff.

af, at der var nogen, der havde sagt noget grimt til hinanden. Man kunne se på kropssprog og ansigtsmimik, at der var sket noget. Man kunne især se på Lykke Sørensen, at hun så en anelse rystet ud. Hun så ud, som om hun havde været oppe at toppes med nogen. Det var ikke helt så tydeligt at se noget på Uffe Toudal Pedersen og ministeren, men man kunne godt se, at de havde været med i diskussionen. Man kunne måske mest se dette på ministeren. Mødet gik i gang. Det blev hurtigt nævnt, at der nu var en større sag, idet alle flygtningepar, hvoraf den ene var mindreårig, skulle adskilles. Han husker ikke helt præcist, hvem der præsenterede, at dette skulle være linjen fremover. Han tror, at det var ministeren, der sagde, at dette skulle ske, men han husker det ikke præcist. Han kan dog nærmest ikke forestille sig, at andre sagde det. Ministeren sagde, at hun ikke kunne have mindreårige brude til at bo sammen med ældre mænd. Han husker ikke, om der blev talt om tvang under mødet. Det var, som om der var tale om et tidligere møde, der fortsatte. Han husker, at Lykke Sørensen reagerede på det. Det var meget tydeligt, at hun havde brug for at markere, at det ikke gik rent juridisk i forhold til konventionerne. Lykke Sørensen sagde, at sagerne skulle behandles individuelt, og at der skulle være muligheder for undtagelser. Hun sagde meget tydeligt, at det ikke gik, at man havde en generel regel om, at alle skulle adskilles. Svaret herpå var et skuldertræk à la "ja, det ved vi godt, at du mener". Han mener ikke, at der kom nogen diskussion under mødet. Der blev ikke lavet en aftale om, at noget skulle undersøges nærmere. Der var heller ikke nogen drøftelser om, at Udlændingestyrelsen havde brug for nogle retningslinjer. Der blev ikke talt om, hvorvidt en adskillelse var faktisk forvaltningsvirksomhed, men det var hans indtryk, at der var nogle drøftelser efter mødet, som han ikke deltog i. Ministeren var til stede under de drøftelser, som han har forklaret om. Efter at Lykke Sørensen havde tilkendegivet, at der skulle være rum for undtagelser, lå der i ministerens reaktion en tilkendegivelse gående ud på "ja, ja, den diskussion tager vi ikke her." Under koncerndirektionsmødet var der ingen pressemeddelelse fremme. Det lå meget klart i luften, at man nu skulle gå videre, og at dette skulle eksekveres. I kanten af mødet, hvor alle var på vej ud af mødelokalet, sagde Uffe Toudal Pedersen til Line Skytte Mørk Hansen, at hun skulle sørge for at orientere asylcentrene så hurtigt som overhovedet muligt. Uffe Toudal Pedersen og ministeren havde kontor på den anden side af gangen, og han overhørte Uffe Toudal Pedersens besked til Line Skytte Mørk Hansen ude på gangen. Han overværede ikke, at Inger Støjberg sagde til Lykke Sørensen, "du kan godt lide barnebrude". Han overværede flere gange efterfølgende, at ministeren sagde, at hun var klar til at "tage en sag på

det" eller "det tager jeg gerne en sag på" og "politisk er det her en rigtig god sag". Han ved ikke, om hun sagde det under mødet den 10. februar 2016. Når han har hørt ministeren komme med disse udtalelser, har det været i koncerndirektionssammenhæng. Under mødet var der ikke nogen ud over Lykke Sørensen, der sagde, at man skulle overholde konventionerne. Der var ikke andre, der sagde, at de var enige med Lykke Sørensen. Han oplevede det som om, at der var tale om en diskussion, der var begyndt før mødet og herefter fortsatte ganske kort under koncerndirektionsmødet, uden at der blev draget konklusioner under mødet. Der var ingen konklusion om, hvordan der skulle administreres, og der blev, som han husker det, ikke kommenteret på det. Hvis han selv havde skullet administrere på området, ville han have "spidset ører" og tænkt grundigt over, hvordan han ville gøre dette. Han har deltaget i møder, hvor ministeren har pointeret, at hun "gerne tog sådan en sag". Han mener ikke, at hun sagde det den 10. februar 2016, men ved en anden lejlighed. Ministeren sagde dette, før ombudsmanden kom med sin udtalelse. Der var efterfølgende koncerndirektionsmøder, hvor der var diskussioner om de opgørelser, som kom, og som tegnede et lidt mindre slemt billede end det, der var blevet tegnet i pressen af "gamle mænd med meget unge piger". Det viste sig, at aldersforskellen ikke var så stor, som man havde fået indtryk af. Aldersforskellen var et argument for, at det politisk "var en god sag". Han husker, at ministeren på et senere møde sagde, at "det vil hun gerne tage en sag på". Adspurgt om, hvorvidt ministeren flere gange sagde, at hun gerne "ville tage en sag på det", har han forklaret, at han tror, at hun sagde det på flere møder, men det kan godt flyde lidt sammen med, hvad han har hørt ministeren sige i offentligheden. Adspurgt om Henrik Grunnets reaktion, da Lykke Sørensen udtalte sig om, at der skulle foretages en individuel vurdering, har han forklaret, at det så ud, som om Henrik Grunnet var enig med Lykke Sørensen. Henrik Grunnet nikkede eller tilkendegav i øvrigt med sit kropssprog, at han var enig. I november 2016 nedskrev han sålydende notat fra mødet ud fra, hvordan han huskede mødet:

> "Direktionsmøde 10/2 2016.
> Min, Uffe, Henrik K, Henrik G, Lykke, Line, FB ++
>
> Bordrunde - ingen papirer
>
> Alle flygtningepar, hvor den ene er mindreårig, skal adskilles fremover.

Lykke: Generel regel vil være i strid med konventionerne. Sagerne skal behandles individuelt og med mulighed for undtagelser. Tydeligt at spørgsmålet har været drøftet før.

Ingen udtalt konklusion, men toget kører.
Uffe bad Line om at sikre beskeden til asylcentrene asap"

Lykke Sørensen har om koncerndirektionsmødet forklaret[74] bl.a., at Uffe Toudal Pedersen indledte koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 med at bede hende om at fortælle om status på spørgsmålet om mindreårige asylansøgere, der levede i et parforhold, herunder drøftelserne med Justitsministeriet. Hun blev overrasket over, at det pludselig var et tema for koncerndirektionen, idet det ikke stod på dagsordenen, og idet der stadig var nogle uafklarede spørgsmål. Hun var stort set lige kommet fra mødet med Nina Holst-Christensen. På koncerndirektionsmødet redegjorde hun for, at der i en ordning skulle være en mulighed for undtagelser, og at der skulle foretages en konkret vurdering. Ministeren havde helt generelt i forløbet og også på dette møde vanskeligt ved at acceptere, at ordningen ikke kunne være undtagelsesfri. Der var ikke nogen tvivl om ministerens holdning til spørgsmålet. Ministeren mente, at det var misforståede hensyn, at der skulle gælde undtagelser. Ministeren var mildest talt ikke tilfreds med det. Hun husker ikke ministerens ordvalg, herunder om ministeren sagde, at "I kan åbenbart godt lide barnebrude", men det har ministeren sagt andre gange, herunder én gang til Jesper Gori og hende, da de drøftede denne sag. Hun husker dog ikke, om ministeren også sagde det på mødet. De var uenige på mødet. Adspurgt, om der var en ubehagelig stemning, har hun forklaret, at det er sjældent, at man skal sige til en minister, at "det er ligegyldigt, hvad du siger, for danske myndigheder skal overholde danske regler – også vores internationale forpligtelser." Dette blev ligesom den afsluttende sætning. Hun er ikke sikker på, om ministeren sagde noget. Det tror hun ikke var tilfældet, men ministeren var utilfreds med det. Hun hørte ikke ministeren sige tydeligt på koncerndirektionsmødet, at loven skulle overholdes, men hun har heller ikke hørt ministeren sige det modsatte. De nåede ikke frem til noget resultat på mødet. Henrik Grunnet nikkede og havde tydeligvis forstået budskabet. Det var sådan, hun opfattede hans kropssprog. Ministeren redegjorde for, hvordan hun gerne ville have

74 Afhøringsekstrakten, side 53 ff.

ordningen, men hun husker ikke, om det var det første, der skete. Hun tror, at det foregik på den måde, at Uffe Toudal Pedersen bad hende om en opdatering på drøftelserne med Justitsministeriet, hvorefter hun ganske kort sagde, at det var uændret, og at der skulle være en individuel vurdering. Det reagerede ministeren på. Hun husker ikke ministerens præcise ord, men ministeren havde svært ved at leve med det. Ministeren kunne ikke forstå det og havde svært ved at acceptere det. Ministeren var i hvert fald ikke ret tilfreds med den tilbagemelding. Det er helt stensikkert. Det blev ikke aftalt på mødet, hvordan de skulle komme videre. På mødet tilkendegav hun, at danske myndigheder skal overholde danske regler, uanset hvad ministeren siger. Det var også et budskab til Udlændingestyrelsens direktør. Adspurgt om forløbet efter mødet har hun forklaret, at hun var påvirket af situationen. Hun havde en snak med Nina Holst-Christensen, hvor hun blot refererede, hvad der lige nu var status: At ministerens tilgang fortsat var uændret, idet ministeren fortsat ønskede en absolut ordning, og at hun over for ministeren havde tilkendegivet det, hun tilkendegav på mødet.

Uffe Toudal Pedersen har om koncerndirektionsmødet forklaret[75] bl.a., at han er sikker på, at emnet blev drøftet. Han husker ikke, hvem der orienterede om sagen. Det ville undre ham, hvis ikke Line Skytte Mørk Hansen havde sagt noget om notatet fra den 9. februar 2016. Det var også en oplysning til de andre om, hvor de var henne med sagen. Det er ikke noget, han husker, men under disse møder var det typisk sådan, at de forskellige bød ind med, hvad der rørte sig på deres områder. Han husker ikke noget konkret fra mødet, herunder den hårdnakkede meningsudveksling, der har været gengivet. Han husker ikke, at ministeren tilkendegav noget. Han husker heller ikke, om der blev drøftet internationale konventioner eller forvaltningsretlige spørgsmål, herunder spørgsmål om faktisk forvaltningsvirksomhed. Han erindrer heller ikke, at ministeren skulle have sagt, at "det ville hun godt tage en sag på". Der blev ikke konkluderet noget på mødet. Det var ikke et møde om denne sag eller pressemeddelelsen. Koncerndirektionsmøderne blev ikke brugt til at sætte punktum i besværlige sager. Det var ikke sådan, de arbejdede. De beslutningsgange havde et andet spor. Dette var et orienteringsmøde, og hans rolle var at formidle det og få synspunkterne frem. Han husker ikke, om der

75 Afhøringsekstrakten, side 81-82.

blev sat noget i værk i "randen" af mødet. Det, der fyldte meget i rummet, var ministerens ønske om at få en pressemeddelelse ud.

Inger Støjberg har om koncerndirektionsmødet forklaret[76] bl.a., at sagen om barnebrude blev nævnt under mødet. Der er ikke nogen tvivl om, at Lykke Sørensen sagde, at der skulle foretages individuelle vurderinger, og at konventionerne skulle overholdes. Hun tog ikke diskussionen op igen, idet hun under et døgn tidligere havde godkendt ministernotatet, og idet ordningen var på plads. Det var mest pressemeddelelsen, der blev diskuteret. Hun ønskede en adskillelse af alle, men hun måtte tage til sig, at konventionerne skulle respekteres. Foreholdt forklaringen fra Lykke Sørensen om blandt andet, at Lykke Sørensen først redegjorde for drøftelserne med Justitsministeriet, at ministeren ikke var tilfreds med tilbagemeldingen, og at det var sjældent, at hun som afdelingschef måtte sige, at ministeren ikke kunne få den ordning, som hun ønskede, har hun forklaret, at koncerndirektionsmødet er et forum, hvor man orienterer hinanden. Det forhold, at hun under mødet sagde, hvad hun ønskede, var ikke udtryk for, at hun ikke accepterede undtagelser. Adspurgt, om hun under mødet sagde, at hun accepterede undtagelser, har hun forklaret, at hun ikke nødvendigvis sagde dette, idet hun allerede havde godkendt ministernotatet. Måske sagde hun det, og måske sagde hun det ikke. Hun opfattede ikke Lykke Sørensens ord om, at ministeren kunne "ønske og sige hvad hun ville", idet der alligevel ville blive administreret lovligt, som møntet på hende alene, men som en kommentar ud i rummet, og hun mener, at Lykke Sørensen bare sagde, at konventionerne skulle overholdes. Uffe Toudal Pedersen sagde det samme med nogle andre ord, da undtagelsen senere blev taget ud af pressemeddelelsen. Adspurgt, hvorfor Uffe Toudal Pedersen sagde dette, når hun allerede havde godkendt ministernotatet, har hun forklaret, at man må spørge Uffe Toudal Pedersen nærmere om, hvorfor han sagde det. Hun havde godkendt ministernotatet, og man kommer ikke videre med det, idet et ministernotat er det stærkeste notat. Hun husker ikke, om udsendelsen af en pressemeddelelse blev drøftet under koncerndirektionsmødet, men det kan godt være blevet nævnt, idet hun pressede på for at få en udmelding. Diskussionen var rimelig "hed" i denne periode. Hun tror ikke, at det under mødet blev drøftet, hvordan Udlændingestyrelsen skulle orienteres. Udlændingestyrelsen var vel blevet orienteret, da hun godkendte ministernotatet.

76 Afhøringsekstrakten, side 117 ff.

Udlændingestyrelsens direktør var også til stede under mødet. De drøftede ikke, at der skulle laves en særlig instruks til Udlændingestyrelsen. Når en minister godkender en sag, slipper man den formelle del af sagen, hvorefter embedsværket tager over. Herefter er sagen ikke omkring hendes bord, og hun antager, at der bliver administreret efter det, der er besluttet. Hun mener ikke, at pressemeddelelsen var på bordet under koncerndirektionsmødet.

Line Skytte Mørk Hansen har om koncerndirektionsmødet forklaret[77] bl.a., at hun ikke inden koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 var involveret i drøftelser mellem Uffe Toudal Pedersen, Lykke Sørensen og ministeren. Inden mødet gik i gang var situationen efter hendes opfattelse den, at der aldrig havde været tvivl om, at der ville være tale om en ordning med undtagelser. Der var en hovedregel, men der ville også være undtagelser. Dette var helt klart formuleret af Jesper Gori, Uffe Toudal og Lykke Sørensen. Departementschefen eller ministeren bragte sagen op. Hun husker ikke, at hun sagde noget, og hun har svært ved at huske, hvad der blev sagt. Hun havde hørt alle synspunkter dagen før, og der var ikke nye synspunkter fremme under dette møde. Hun husker ikke, hvad Lykke Sørensen sagde, hvilket formentlig skyldes, at Lykke Sørensen sagde det samme, som Jesper Gori havde sagt. Foreholdt forklaringen fra Frank Bundgaard om, hvad Lykke Sørensen sagde under koncerndirektionsmødet, har hun forklaret, at hun ikke husker dette, men det ville have været meget naturligt, at Lykke Sørensen tog ordet. Adspurgt, hvorfor Lykke Sørensen skulle tage ordet, når ministeren dagen forinden havde accepteret en ordning med undtagelser, har hun forklaret, at der på koncerndirektionsmøderne var en åbenhjertig og direkte dialog. Adspurgt, hvorfor Lykke Sørensen skulle have haft anledning til at udtale sig om, at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering, har hun forklaret, at det er klart, at der var dialoger, efter at ministeren havde fjernet undtagelserne fra pressemeddelelsen. Disse dialoger foregik formentlig mellem Lykke Sørensen og Uffe Toudal Pedersen og måske også ministeren. Efter hendes opfattelse var det ikke særlig hensigtsmæssigt, at der gik en pressemeddelelse ud, hvor beskrivelsen af undtagelserne var taget ud. Uffe Toudal Pedersen og Lykke Sørensen havde den samme opfattelse. Foreholdt, at drøftelserne under og op til koncerndirektionsmødet ifølge Lykke Sørensens forklaring ikke angik pressemeddelelsen, men derimod ordningen, har hun forklaret, at hun er enig med

77 Afhøringsekstrakten, side 191 ff.

Lykke Sørensen. Hun husker ikke, at pressemeddelelsen blev drøftet på mødet den 9. februar 2016, og det ville være helt atypisk, hvis en pressemeddelelse skulle være blevet drøftet på koncerndirektionsmødet. Hun har aldrig oplevet, at en pressemeddelelse er blevet drøftet på et koncerndirektionsmøde. Hun har ingen erindring om drøftelser efter koncerndirektionsmødet. Foreholdt forklaringen fra Frank Bundgaard om, at han i kanten af mødet overhørte Uffe Toudal sige til hende, at asylcentrene skulle orienteres hurtigst muligt, har hun forklaret, at hun ikke husker dette. Det undrer hende, at Frank Bundgaard har forklaret således. Det ville være pudsigt, at Uffe Toudal Pedersen skulle sige dette til hende, eftersom Udlændingestyrelsens direktør, Henrik Grunnet, var til stede. Adspurgt, hvilken opfattelse Henrik Grunnet efter hendes opfattelse kunne have efter mødet, har hun forklaret, at hun ikke husker, hvad der blev sagt på mødet. Ministeren ville have adskilt flest mulige og helst alle par, men hun fik en klar besked om, at der ville være undtagelser. Hun tror, at ministeren søgte efter at få ordningen gjort undtagelsesfri. Man var i en proces, og ministeren fik et klart svar om, at alle par ikke kunne adskilles.

Henrik Kyvsgaard har herom forklaret[78] bl.a., at han kun svagt kan erindre koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, og han kan ikke gengive, hvad der præcis blev sagt, eller oplyse, hvem der sagde noget. Det eneste, han svagt kan erindre, er, at der var en lidt anspændt stemning og en diskussion mellem ministeren og formentlig Lykke Sørensen. Der var klart en uenighed. Han husker ikke, om der blev drøftet noget om en pressemeddelelse, eller om de drøftede noget om konventioner. Som han husker det, var det en diskussion om det juridiske, men han kan ikke komme det nærmere. Han husker ikke, om der blev konkluderet noget om emnet på mødet, eller om det blev drøftet, hvordan man skulle arbejde videre med emnet. Det er ikke usædvanligt, at der er diskussioner mellem embedsmænd og en minister. Det er heller ikke usædvanligt, at der er en anspændt stemning.

Efter det oplyste blev der ikke skrevet referat af koncerndirektionsmødet. Der foreligger imidlertid en mailkorrespondance vedrørende mødet, som en medarbejder i Udlændingestyrelsen fandt den 22. juni 2017, og som departementet samme dag blev orienteret om (se herom afsnit 5.10.9.4). Folketingets Ombudsmand modtog mailen i kopi via en journalist fra Dagbladet Informa-

78 Afhøringsekstrakten, side 222-223.

tion i januar 2019 (se herom afsnit 5.11.1). Af denne mailkorrespondance fremgår det, at pressekonsulent i Udlændingestyrelsen Nils Bak den 10. februar 2016 kl. 13.10 skrev en intern mail i Udlændingestyrelsen, herunder til Henrik Grunnet, hvori han oplyste, at ministeriet havde varslet, at ministeren ville komme med en pressemeddelelse, hvor budskabet ville være, at ingen mindreårige under 18 år måtte bo sammen med deres ægtefælle.

Henrik Grunnet besvarede samme dag kl. 13.45 mailen med følgende besked:

> ”**Emne:** Re: Støjberg: INGEN barnebrude må bo med ægtefælle
>
> Kære alle
>
> Ja. Mødet jeg var til i ministeriet efterlod ingen tvivl om hendes indstilling til sagen – uanset Børnekonventionen, når parret har [et] fælles barn.”

Henrik Grunnet har om mailen forklaret[79] bl.a., at mailen var hans bidrag til at forstå, hvorfor det kunne komme på tale at sende pressemeddelelsen ud, således som ministeriet informerede om, at man ville. Han gik ikke med sin mail ind i enkeltheder om drøftelser, som han ikke havde taget del i. Han skrev om Børnekonventionen, fordi der var en rimelig entydig kommunikation internt af, hvornår der formentlig måtte gøres undtagelse. Et fælles barn var en klar indikation for, at der måtte gøres undtagelser, og dette fremgik ikke af pressemeddelelsen. Det var derfor vigtigt at få pointeret, hvorfor pressemeddelelsen så ud, som den gjorde. Det var ikke hans mening at gøre endegyldigt op med, om der skulle gøres undtagelser. Han ønskede, at pressemeddelelsen ikke blev det endelige, og han var meget fokuseret på at tale med Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert om, at de skulle efterspørge nærmere retningslinjer.

Frank Bundgaard har om mailen forklaret[80] bl.a., at han sad med samme indtryk som det, der har fundet udtryk i mailen. Han oplevede det som ”et fedt”, om der var tale om en politisk udmelding eller en eksekveringsudmelding. Det var selvfølgelig klart en politisk udmelding, men han hørte ikke noget på

79 Afhøringsekstrakten, side 28-29.
80 Afhøringsekstrakten, side 39.

mødet, som sagde, at det ikke også var en retningslinje for, hvordan der skulle "køres videre" bagefter.

Lykke Sørensen har om mailen forklaret[81], at indholdet af mailen svarer til hendes opfattelse af ministerens indstilling til sagen.

Inger Støjberg har om mailen forklaret[82], at Børnekonventionen ikke blev nævnt under koncerndirektionsmødet. Der blev alene talt generelt om konventionerne. Hun kan ikke udtale sig om, hvilket indtryk Henrik Grunnet fik under mødet, men hun deler ikke hans indtryk.

Herudover er Instrukskommissionen kommet i besiddelse af to mails, som heller ikke indgik i ombudsmandens behandling af sagen. Den ene er en mail fra Ditte Kruse Dankert, hvori hun internt i styrelsen kl. 14.19 videresendte Henrik Grunnets mail fra kl. 13.45 med følgende besked: "Hørte fra Jesper, at Nina Holst har sagt, at vi bliver dømt – Inger svarer bare, at det er værd at få en dom på...yes??". Den anden er en mail fra Nils Bak, hvori han kl. 14.26 videresendte pressemeddelelsen til Jens Vikner. Det hedder i denne mail bl.a.:

> "Der er en meget stor risiko for brud på børnekonventionen, eksempelvis hvis vi hindrer en 16-årig pige at bo sammen med en 24-årig ægtefælle, med hvem hun har et barn. Det oplyste Lykke på koncerndirektionsmødet pba. vurdering fra JM, og Støjberg skulle have udbrudt, højlydt: Den risiko tager jeg gerne!
> Hun mente på mødet – alene fordi Lykke viderebragte JMs vurdering, sådan som hun havde pligt til – at "I åbenbart godt vil ha' barnebrude". Så var der krig. Hun skaber splid. Uffe og Lykke kæmper med hende."

Kasper Højvang Kyed har om mailen den 10. februar 2016 kl. 14.26 forklaret[83], at han ikke husker, at der blev udtalt som beskrevet i mailen, som han ikke tidligere har set.

81 Afhøringsekstrakten, side 55.
82 Afhøringsekstrakten, side 120.
83 Afhøringsekstrakten, side 5.

Henrik Grunnet har om mailen den 10. februar 2016 kl. 14.26 forklaret[84] bl.a., at der i mailen er udfoldet en "utrolig dramatisk sans" og tilsyneladende er tale om et andenhånds referat. Han kan ikke genkende den angivne ordlyd. Han mener ikke, at der under mødet var en drøftelse, hvor ministeren havde anledning til at sige noget, men det var utvivlsomt, at der var en uenighed. Han har ikke hørt hende sige "den risiko tager jeg gerne", men som det blev gengivet, var der ikke tvivl om, at der var en klar uenighed forud for mødet om, hvorvidt noget ikke skulle medtages. Han ved ikke, hvem der har skrevet denne mail, og hvis der skulle have været sagt noget af en karakter som den foreliggende, må det have været inden koncerndirektionsmødet.

Frank Bundgaard har om mailen den 10. februar 2016 kl. 14.26 forklaret[85] bl.a., at han ikke erindrer, at drøftelserne om en 16- og en 24-årig blev nævnt. Det var heller ikke relevant, idet det var en ubetinget retningslinje, at alle skulle skilles ad. Han husker det således, at ministeren sagde, "det tager jeg gerne en sag på". Han husker ikke, at ministeren sagde, at Lykke Sørensen godt kunne lide barnebrude, og det må have været sagt i en snævrere kreds.

Lykke Sørensen har om mailen forklaret[86] bl.a., at hun ikke husker, om ministeren skulle have sagt noget i retning af, at det "tager jeg gerne en sag på", men det kan ministeren godt have sagt. Inger Støjberg har på et tidspunkt sagt til hende og Jesper Gori, at de godt kunne lide barnebrude.[87] Hun husker ikke, at det blev sagt under koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Hun kan ikke sige, om det var for sjov eller ment alvorligt, men hun tog det ikke særlig tungt. Under drøftelserne om sagen kunne stemningen indimellem være anstrengt. Hun mener, at hun i den pågældende situation sagde: "Vi prøver at passe vores arbejde". Hun husker ikke, at ministeren udtrykte det, der stod i mailen, og hun husker ikke, at ministeren beskyldte hende for godt at kunne lide barnebrude, men det var en intens diskussion og en intens drøftelse.[88] Hun tror ikke, at hun er kilden til mailen.

84 Afhøringsekstrakten, side 28.
85 Afhøringsekstrakten, side 39.
86 Afhøringsekstrakten, side 55.
87 Afhøringsekstrakten, side 155.
88 Afhøringsekstrakten, side 183.

Uffe Toudal Pedersen har om mailen forklaret[89], at ministeren godt kunne have sagt, at "den risiko tager jeg gerne". Han husker ikke, om hun har udtalt, at "I åbenbart godt vil ha' barnebrude".

Inger Støjberg har om mailen forklaret[90] bl.a., at Nils Bak ikke deltog i mødet, og der er i hvert fald tale om et andenhånds referat. Hvis hun på et tidspunkt har udtalt, at hun ville tage en risiko, var det udtryk for, at hun accepterede en procesrisiko på samme måde som i forbindelse med ændringen af familiesammenføringsreglerne. Det var ikke en hemmelighed, at regeringen gerne ville tage procesrisici i forhold til konventioner, men hun husker ikke, at hun har udtalt sig således i denne sag. Foreholdt, at det også ville være unaturligt at udtale sig således i betragtning af, at hun havde accepteret individuelle vurderinger, har hun forklaret, at hun på daværende tidspunkt netop havde godkendt ministernotatet et døgn forinden. Foreholdt Frank Bundgaards forklaring om, at han flere gange efterfølgende overværede hende sige, at hun var "klar til at tage en sag på det", og at det "politisk var en god sag", har hun forklaret, at hun ønskede at gå lige til kanten og give pigerne et pusterum, men hun husker ikke at have sagt dette. Foreholdt Lykke Sørensens forklaring om, at Lykke Sørensen og Jesper Gori på et tidspunkt var blevet beskyldt af hende for at kunne lide barnebrude, har hun forklaret, at der er ingen, der i ramme alvor beskylder nogen for at kunne lide barnebrude.

Line Skytte Mørk Hansen har forklaret[91], at hun ikke har hørt ministeren sige, at hun gerne ville "tage en sag på" dette. Det siger hende ikke noget, at Lykke Sørensen under koncerndirektionsmødet henviste til drøftelser med Justitsministeriet. Hun husker heller ikke, at ministeren skulle have udbrudt: "Den risiko tager jeg gerne". Hun blev i forbindelse med indhentelsen af materialet til Folketingets Ombudsmand i 2019 klar over, at der lå en mail med det pågældende indhold. Det kan ikke stå meget tydeligere, at der skal være undtagelser, når Lykke Sørensen er refereret for at sige, at der er en meget stor risiko for brud på Børnekonventionen.

89 Afhøringsekstrakten, side 83.
90 Afhøringsekstrakten, side 120.
91 Afhøringsekstrakten, side 193.

Nils Bak har om mailen den 10. februar 2016 kl. 14.26 forklaret[92] bl.a., at det er ham, der har skrevet mailen. Han husker ikke, hvor han fik oplysningerne fra. Han erindrer ikke, at han talte med specifikke personer, og slet ikke personer der deltog i koncerndirektionsmødet. Han har ikke fundet på det, der er anført i mailen. Han havde det fra en eller anden. Han er helt sikker på, at det ikke var Henrik Grunnet. Henrik Grunnet har på intet tidspunkt fortalt ham, hvad der skete på koncerndirektionsmødet. Han talte heller ikke med Lykke Sørensen på dette tidspunkt. Han husker, at der svirrede en masse rygter, og folk mente at vide ting og sager. Nogen har formentlig sagt, at "den og den har sagt sådan og sådan". Han husker heller ikke, om den, der fortalte det til ham, fortalte, hvor vedkommende havde det fra.

5.3.2. "Instruksen" om adskillelse af asylpar

5.3.2.1. Pressemeddelelsen

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet sålydende pressemeddelelse:

> "Inger Støjberg stopper indkvartering af barnebrude på asylcentre
>
> 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 skrider 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.
>
> Udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg udtaler:
>
> *'Det er fuldstændig uacceptabelt, at der i øjeblikket bor mindreårige i det danske asylsystem med en ægtefælle eller samlever, og jeg har bedt Udlændingestyrelsen om straks at sætte en stopper for det. Vi skal selvfølgelig sikre, at unge piger ikke bliver tvunget til at leve i et forhold med en voksen på asylcentrene.'*

92 Afhøringsekstrakten, side 227-228.

> I januar iværksatte Inger Støjberg en hastehøring for at få overblik over omfanget af barnebrude på danske asylcentre. Hastehøringen viser, at der i øjeblikket er indkvarteret 27 mindreårige, hvor operatørerne på asylcentrene har kendskab til, at mindreårige har en ægtefælle eller samlever på samme eller et andet asylcenter eller en herboende 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."

Lykke Sørensen har om pressemeddelelsen forklaret[93] bl.a., at hverken hun eller hendes medarbejdere var involveret i pressemeddelelsens indhold efter koncerndirektionsmødet. Pressemeddelelsens absolutte indhold gav hende ikke anledning til at reagere, da hun på koncerndirektionsmødet havde tilkendegivet, hvordan sagerne skulle behandles. Hun deltog ikke i drøftelserne af, at pressemeddelelsen skulle gå ud i denne form. Hun har deltaget i en drøftelse af ordningen. De drøftede ikke, om ministeren kunne udsende en pressemeddelelse, der indeholdt hovedreglen, men ikke undtagelsen. Når de

93 Afhøringsekstrakten, side 55 ff.

gerne ville have det hele med, handlede det om at beskrive ordningen. Det var den diskussion, de havde. Hun har ikke deltaget i en drøftelse af, om man kunne udsende en pressemeddelelse med kun halvdelen af ordningen. Det, der var anført i pressemeddelelsen, var ikke ordningen, så det var ikke retvisende.

Uffe Toudal Pedersen har om pressemeddelelsen forklaret[94] bl.a., at han efter koncerndirektionsmødet mødtes med ministeren og Mark Thorsen på ministerens kontor. Han sagde til hende, at de havde gjort opmærksom på behovet for undtagelserne, og at det ville være et lovbrud ikke at administrere ordningen med undtagelser. Det er han sikker på, at han har sagt. Det var i forhold til ordningen. I relation til pressemeddelelsen endte han med at acceptere, at de ikke nævnte undtagelserne. Han sagde samtidig til ministeren, at hun skulle vide, at de ikke ville administrere ulovligt, hvorfor de ville administrere med undtagelser, uanset hvad der blev meldt ud i pressemeddelelsen. Ministerens reaktion på det var "nå, ja" eller et eller andet på den måde. Ministeren sagde ikke, at det var i orden, men hun registrerede, at det var det, han sagde. Stemningen var ikke til at diskutere, hvad der skulle meldes ud internt. Han sagde ok til at sende pressemeddelelsen ud, fordi han var departementschef, og han så det som sin opgave at få "maskinen" til at fungere. De skulle videre. Han syntes ikke, at de kunne holde til at sidde i hver deres ringhjørne og skændes med deres minister. Han accepterede pressemeddelelsen i den form, den blev udsendt, men sagde, at ved siden af den var der en sag eller en praksis, der gjorde, at de ville administrere på en anden måde. Pressemeddelelsen beskrev den generelle ordning, som der ville blive administreret efter. Der var nogle undtagelser, de vidste ville være der.

Inger Støjberg har om pressemeddelelsen forklaret[95] bl.a., at pressemeddelelsen er godkendt af hende. Med tvang tænkte hun på kulturel tvang. Adspurgt om, hvorvidt hun gik ud fra, at samtlige piger havde været udsat for kulturel tvang, har hun forklaret, at hun antager, at en stor del af pigerne havde været udsat for kulturel tvang, og dette ønskede hun ikke at lægge hus til. Hun ville være fuldstændig sikker på, at pigerne fik et pusterum, så de selv kunne afgøre, om de boede sammen med den mand, som de ønskede. Pusterummet og den individuelle vurdering kunne være med til at afgøre, om pigerne havde været udsat for kulturel tvang. Hun husker ikke at have set eller være blevet oriente-

94 Afhøringsekstrakten, side 83-84.
95 Afhøringsekstrakten, side 111 ff.

ret om, at der ikke var indikationer på tvang, men hun skal ikke kunne afvise, at nogen har sagt dette til hende. Der er en formodning for kulturel tvang, når en pige som 14-årig har fået sit første barn. Hvis hun havde fået oplysningen om, at der ikke var indikationer på tvang, ville hun stadig havde udsendt pressemeddelelsen. Grundlaget for pressemeddelelsen var det notat, som hun havde godkendt den 9. februar 2016, hvoraf fremgik, at der i helt særlige tilfælde var par, der ikke skulle adskilles. Der var tale om en "kattelem". Når man sender en pressemeddelelse, kommunikerer man ikke undtagelserne. Hun er enig i, at man, når man læser pressemeddelelsen, får det indtryk, at alle skal adskilles. Det var også hendes opfattelse, idet det fremgik af ministernotatet, at undtagelser kun kunne gøres gældende i helt særlige tilfælde. Hun var blevet orienteret om, at en regel uden undtagelser ville være ulovlig. Dette var ikke hendes ønske, men det måtte hun tage til sig. Efter koncerndirektionsmødet var der en drøftelse på hendes kontor mellem Uffe Toudal, Mark Thorsen og hende.[96] Snakken gik på, om der skulle kommunikeres undtagelser, eller om der skulle kommunikeres mere ligeud. Der var ingen tvivl om, at Uffe Toudal Pedersen helst ville have, at man også kommunikerede "kattelemmen", men det ønskede hun ikke. Det endte kort og godt med, at Uffe Toudal Pedersen sagde: "OK, så tag det ud". Han sagde også: "Men det er klart, at vi administrerer stadigvæk efter de retningslinjer, der er godkendt dagen før". Ministernotatet blev godkendt den 9. februar 2016.[97] Da det var på plads, var det på plads, og så var der ikke nogen diskussion om ordningen. De diskuterede ordningen frem til, at hun godkendte den. Derefter var det alene pressemeddelelsen, de diskuterede. Hun går ud fra, at de, der var med på det efterfølgende møde kl. 15.30, vidste, at de diskuterede pressemeddelelsen.

Mark Thorsen har herom forklaret[98] bl.a., at der efter koncerndirektionsmødet, som han ikke deltog i, var et møde på ministerens kontor, hvor Uffe Toudal Pedersen, ministeren og han selv deltog. Her skete den endelige tilretning af pressemeddelelsen. De stod hver især med det seneste udkast, hvor Uffe Toudal Pedersen havde skrevet sætningen om "de menneskelige hensyn" ind. Han gentog sit synspunkt om, at man risikerede, at fokus kom på undtagelserne frem for hovedreglen. Ministeren havde det samme synspunkt. Uffe Toudal Pedersen gav udtryk for, at han gerne ville have dette medtaget, hvortil

96 Afhøringsekstrakten, side 121.
97 Afhøringsekstrakten, side 149.
98 Afhøringsekstrakten, side 384.

ministeren svarede, at hun ikke ønskede sætningen medtaget. Samtalen afsluttedes med, at Uffe Toudal Pedersen sagde: "Jamen, så tag det da ud". Uffe Toudal Pedersen gjorde klart, at der ville blive forvaltet som anført i notatet, og at pressemeddelelsen derved ikke ville afspejle 1:1, hvordan der ville blive forvaltet, hvis en hypotetisk sag skulle dukke op. Ministeren reagerede med en trækken på skuldrene, hvilket var udtryk for, at det så var sådan, det var. Han erindrer ikke ministerens præcise ordvalg, men det var tydeligt, at hun tog Uffe Toudal Pedersens budskab til sig. Det var en resignerende trækken på skuldrene à la: "Ja ja, jeg har forstået, hvad du siger". Lidt som hvis man har skændtes med kæresten derhjemme.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet sendte samme dag kl. 14.11 pressemeddelelsen til Udlændingestyrelsen i en mail med følgende tekst:

> "T.O. bliver vedhæftede pressemeddelelse om barnebrude sendt ud nu her inkl. det bilag i leverede om de konkrete tilfælde af barnebrude i indkvarteringssystemet."

Kl. 14.25 sendte Line Skytte Mørk Hansen (Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) igen pressemeddelelsen i en mail til Lene Linnea Vejrum.

5.3.2.2. Telefonsamtalen mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum

Det kan efter oplysningerne i sagen lægges til grund, at Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum talte sammen i telefon om pressemeddelelsen. Lene Linnea Vejrum har den 31. marts 2016 udarbejdet en notits om telefonsamtalen, hvoraf fremgår følgende:

> **"Notits om UIBM's orientering af styrelsen om ministerens pressemeddelelse af 10. februar 2016 samt mundtlige instruks om adskillelse af asylansøgerpar omfattet af personkredsen nævnt i pressemeddelelsen.**
>
> I forbindelse med modtagelsen af mail fra Line Skytte Hansen den 10. februar 2016 (vedlagt) omkring adskillelse af mindreårige asylansøgere, der er indkvarteret sammen med en myndig ægtefælle eller samlever på et dansk asylcenter, blev undertegnende ringet op af Line Skytte Hansen, der på vegne af UIBM anmodede Udlændingestyrelsen

om straks at foranstalte, at indkvarteringsoperatørerne blev orienteret om de nye retningslinjer og varslet om, at Udlændingestyrelsen ville igangsætte en adskillelse af parrene.

Denne instruks blev senere samme dag fulgt på at en mail (vedlagt) fra undertegnende til Line Skytte Hansen om, at operatørerne var orienteret, og at styrelsen havde påbegyndt arbejdet i forhold til at danne sig et overblik over sagerne."

Line Skytte Mørk Hansen har om telefonsamtalen med Lene Linnea Vejrum forklaret[99] bl.a., at Uffe Toudal Pedersen bad hende sende pressemeddelelsen til Lene Linnea Vejrum. Lene Linnea Vejrum skulle have besked om, at pressemeddelelsen var formuleret ultimativt, men at departementet selvfølgelig var klar over, at der skulle være undtagelser. Hun ved ikke, hvorfor hun skulle ringe til Lene Linnea Vejrum, når Henrik Grunnet havde deltaget i koncerndirektionsmødet, men måske var det en ekstra sikkerhedsforanstaltning, så man kom ud til Udlændingestyrelsen i alle kanaler. Under telefonsamtalen med Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016 kl. 14.30 var der 3-4 temaer. Det første tema var, at pressemeddelelsen fremstod uden undtagelser, fordi ministeren havde valgt at fjerne omtalen af undtagelserne, men dette betød ikke, at der ikke skulle være undtagelser. Lene Linnea Vejrum italesatte de sårbare familier, og at der ville være undtagelser i den forbindelse. Hun sagde selv, at departementet var klar over dette, og at Udlændingestyrelsen skulle række ind mod departementet, hvis styrelsen var i tvivl om noget. Hun sagde også, at Udlændingestyrelsen skulle orientere operatørerne om, at hovedreglen ville være adskillelse, og at styrelsen skulle begynde at indhente oplysninger om parrene, så styrelsen kunne træffe afgørelse i de konkrete tilfælde. Lene Linnea Vejrum efterspurgte vejledninger. Hun husker, at hun under samtalen med Lene Linnea Vejrum læste op af indstillingen i det notat, som ministeren havde godkendt den 9. februar 2016. Hun husker, at hun sagde, at det var dette, som Udlændingestyrelsen kunne "stå på", og som Udlændingeafdelingen kunne stå inde for. Adspurgt, hvorfor hun ikke sendte notatet til Lene Linnea Vejrum, har hun forklaret, at notatet skulle sendes fra Udlændingeafdelingen, idet dette vedrørte den juridiske del af sagen. Hun ved ikke, om Udlændingestyrelsen fik dette tilsendt. Adspurgt, hvorfor hun ikke sørgede for, at Ud-

99 Afhøringsekstrakten, side 194-195.

lændingestyrelsen fik tilsendt retningslinjer, har hun forklaret, at styrelsen ikke var i tvivl om, hvad de skulle gøre. Udlændingestyrelsen skulle overholde landets love og sørge for at indhente de nødvendige oplysninger om de par, der var i styrelsens system, til brug for den konkrete sagsbehandling. Lene Linnea Vejrum og hun talte ikke om, hvilke oplysninger Udlændingestyrelsen skulle indhente. Adspurgt, hvordan Lene Linnea Vejrum kunne vide, hvilke oplysninger der var relevante, har hun forklaret, at Udlændingestyrelsen foretager den konkrete sagsbehandling, og hun havde tiltro til, at styrelsen kunne foretage denne vurdering. Der var efter hendes opfattelse ikke nogen tvivl om, hvilke undtagelser der gjaldt. Hun har meget svært ved at forestille sig, at Udlændingestyrelsen ikke vidste, hvilke undtagelser der gjaldt. Hun læste notatet op for Lene Linnea Vejrum og sagde, at hun skulle kontakte Jesper Gori og Udlændingeafdelingen, hvis hun var i tvivl. Lene Linnea Vejrums telefonnotat er skrevet syv uger efter samtalen.[100] Hun har ikke selv lavet noget telefonnotat af samtalen. Der står ikke noget i notatet, som er forkert, men notatet er ikke fuldstændigt. Hvis telefonnotatet er udtryk for, at undtagelserne ikke blev nævnt under telefonsamtalen, er notatet ikke korrekt. Adspurgt, om hun efterfølgende har talt med Lene Linnea Vejrum om notatet, har hun forklaret, at hun først så notatet, da hun læste ombudsmandens bilag. Man kan altid diskutere, om der er grund til at diskutere "gamle sager", og det valgte hun ikke at gøre.

Uffe Toudal Pedersen har herom først forklaret[101] bl.a., at han ikke husker, at han drøftede med Line Skytte Mørk Hansen, hvad der skulle ske. Han kan godt forestille sig, at Line Skytte Mørk Hansen fortalte ham, at der var blevet kommunikeret videre til Lene Linnea Vejrum, og at det var blevet sat i gang. Dernæst har han forklaret, at Line Skytte Mørk Hansen har fortalt ham, at hun den 10. eller 11. februar 2016 havde sagt til Lene Linnea Vejrum, at styrelsen selvfølgelig skulle administrere lovligt. Om det var samme dag eller næste dag, at han fik det at vide, kan han ikke tidsfæste. Han husker at have set Lene Linnea Vejrums notits af 31. marts 2016 om ministeriets orientering af styrelsen. Det fik ham ikke til at reagere. Det var Lene Linnea Vejrums telefonnotat en måned efter, at de havde haft samtalen. Det bliver ord mod ord. Line Skytte Mørk Hansen siger, at hun har sagt til Lene Linnea Vejrum, at ordningen skulle administreres med undtagelser. Det er det, Line Skytte Mørk Hansen fortalte

100 Afhøringsekstrakten, side 197.
101 Afhøringsekstrakten, side 84 ff.

ham. Det fremgår ikke af dette telefonnotat, at Lene Linnea Vejrum har hørt det. Under genafhøringen i kommissionen har Uffe Toudal Pedersen videre forklaret, at han ikke kan tidsfæste, hvornår Line Skytte Mørk Hansen sagde til ham, hvad hun havde sagt til Lene Linnea Vejrum.[102] Han erindrer ikke, om han først hørte om Line Skytte Mørk Hansens opfattelse af samtalen i 2017.

Jesper Gori har herom forklaret[103] bl.a., at han ikke er bekendt med indholdet af samtalen. Han havde ikke kontakt til Line Skytte Mørk Hansen om, hvad der blev sagt under samtalen. På et tidspunkt fik han at vide, hvad Udlændingestyrelsens opfattelse af samtalen havde været. Han blev først bekendt med Line Skytte Mørk Hansens opfattelse af samtalen, da han læste protokollen om hendes forklaring i undersøgelseskommissionen den 8. juni 2020. Han mener, at han blev bekendt med Lene Linnea Vejrums telefonnotat om samtalen med Line Skytte Mørk Hansen i forbindelse med det første svar til Folketingets Ombudsmand. Han har tidligere talt med Ditte Kruse Dankert om, hvad der blev sagt under samtalen den 10. februar 2016. Han forstod det således, at Udlændingestyrelsen havde fået at vide, at der skulle administreres i overensstemmelse med pressemeddelelsen. Han tror, at han fik denne oplysning fra Udlændingestyrelsen i begyndelsen af marts 2016. Det, der blev sagt til ham, var: "Du skal bare vide, at den besked, som vi fik den 10. februar 2016, ikke er det samme, som det, du siger nu".[104] Han havde ikke denne oplysning den 22. februar 2016, men han vil tro, at han havde oplysningen den 2. eller 3. marts 2016, da departementet modtog sager fra Udlændingestyrelsen.[105] Han havde utvivlsomt oplysningen, da han den 18. marts 2016 sendte sin mail til Udlændingestyrelsen. Som han husker det, gjorde han ikke noget ved oplysningen. Lykke Sørensen og han delte begge opfattelsen af sagsforløbet, nemlig at Udlændingestyrelsens forståelse af, hvad der var sket den 10. februar 2016, var rigtig.

Anne Nygaard Just har herom forklaret[106] bl.a., at hun husker det sådan, at Line Skytte Mørk Hansen eller Lykke Sørensen ringede til Lene Vejrum samme dag. Hun tror, at Line Skytte Mørk Hansen orienterede hende herom på mail, men hun fik ikke genfortalt indholdet af samtalen. Hun kan heller ikke se, at

102 Afhøringsekstrakten, side 745-746.
103 Afhøringsekstrakten, side 251-252.
104 Afhøringsekstrakten, side 286.
105 Afhøringsekstrakten, side 294.
106 Afhøringsekstrakten, side 343.

hun efterfølgende, mens hun var i ministeriet, blev orienteret om indholdet af samtalen.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[107] bl.a., at som hun husker det, talte hun i telefon med Line Skytte Mørk Hansen relativt tæt på det tidspunkt, hvor hun modtog en mail fra hende med pressemeddelelsen. Det var Line Skytte Mørk Hansen, som ringede til hende. Line Skytte Mørk Hansen oplyste under samtalen, at der var kommet nye retningslinjer, og at styrelsen skulle gå i gang med at adskille parrene. Dette var besluttet, og styrelsen skulle gå i gang med det samme. Det skulle gå stærkt. Der var et meget stort pres fra omverdenen, og der skulle ske noget nu. Hun har været i tvivl om, hvorvidt hun talte med Line Skytte Mørk Hansen en eller to gange, men hun husker det som to samtaler. Under samtalen med Line Skytte Mørk Hansen gav hun udtryk for, at adskillelse var kompliceret, og at styrelsen derfor ikke kunne adskille "til i morgen". Der var pres på. Line Skytte Mørk Hansen spurgte, om de ikke bare kunne adskille alle nu. Hun sagde til Line Skytte Mørk Hansen, at der var mange ting at tage hensyn til. For det første havde de ikke nok viden om parrene til bare at adskille. Desuden var der nogle par, der havde børn, og styrelsen skulle derfor tage stilling til, hvem af forældrene børnene skulle indkvarteres sammen med, ligesom det skulle afklares, om de mindreårige ægtefæller skulle flyttes til børnecentre. Under samtalen nævnte hun også, at der var sårbare familier, som styrelsen ville være bekymret over at skulle adskille. Line Skytte Mørk Hansen svarede, at der ikke var andet end pressemeddelelsen, og at styrelsen skulle gå i gang med at adskille. Hun udarbejdede sin notits af 31. marts 2016 om departementets orientering af styrelsen, fordi ombudsmanden var gået ind i sagen og havde bedt om alle dokumenter, og idet det viste sig, at hun ikke havde skrevet en mail om samtalen med Line Skytte Mørk Hansen. Under den anden samtale, hun havde med Line Skytte Mørk Hansen, kom Ditte Kruse Dankert ind på hendes kontor. Hun husker ikke, om Ditte Kruse Dankert var til stede fra begyndelsen af samtalen, eller om hun kom ind under samtalen. I hvert fald overhørte Ditte Kruse Dankert noget af samtalen på medhør. De indsigelser, hun gav udtryk for over for Line Skytte Mørk Hansen, var både praktiske og juridiske. Der var mange praktiske spørgsmål, men hun havde også spørgsmål til, om det ville være rigtigt at adskille de sårbare familier. De havde dog ikke nogen dyb juridisk

107 Afhøringsekstrakten, side 408 ff.

drøftelse. Hun kan afvise Line Skytte Mørk Hansens forklaring om, at Line Skytte Mørk Hansen under samtalen skulle have givet udtryk for, at der skulle være undtagelser til ordningen, og at Line Skytte Mørk Hansen skulle have sagt, at adskillelse var "hovedreglen". Samtalen var meget bestemt og gik på, at det var vigtigt, at styrelsen kom hurtigt i gang. Hun kan endvidere afvise Line Skytte Mørk Hansens forklaring om, at "Hun husker, at hun under samtalen med Lene Linnea Vejrum læste op af indstillingen i det notat, som ministeren havde godkendt den 9. februar 2016". Hun hørte ikke om notatet igen.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[108] bl.a., at Lene Linnea Vejrum fortalte hende om, at hun havde haft en telefonsamtale med Line Skytte Mørk Hansen. Der var også en telefonsamtale, som hun selv overhørte en del af. Hun husker ikke, om det var den første eller den anden telefonsamtale, som hun overhørte. Hun husker, at Line Skytte Mørk Hansen ringede mere end en gang, og hendes bud er, at hun overhørte den anden samtale. Hun havde en fornemmelse af, at der var noget forudsat under den samtale, som hun overhørte. Hun husker det således, at hun allerede havde hørt fra Lene Linnea Vejrum, at det var pressemeddelelsen, der gjaldt. Hun gik på et tidspunkt ind til Lene Linnea Vejrum, der gik rundt med sin mobiltelefonen i hånden og så meget presset ud. Lene Linnea Vejrum satte sig ned og slog medhør til. Hun hørte, at det var Line Skytte Mørk Hansen, som Lene Linnea Vejrum talte med. Hun hørte, at grundpræmissen i samtalen var, at Udlændingestyrelsen skulle komme i gang med at adskille parrene. Samtalen handlede om, hvor hurtigt dette kunne ske. Der var et hastværk med at få adskilt parrene. Line Skytte Mørk Hansen havde svært ved at forstå, hvorfor det ikke bare var "som at trykke på en knap". Line Skytte Mørk Hansen sagde: "Hvornår er I færdige med det?", og: "Hvilke beskeder kan der gives?" Hun kunne se, at Lene Linnea Vejrum var meget presset under telefonsamtalen. Hun "fægtede for sig" og "værgede for sig". Lene Linnea Vejrum sagde, at det ikke bare var som at "knipse med fingrene", og at styrelsen skulle tage stilling til, hvor børnene skulle bo, ligesom en række andre forhold skulle afklares. Lene Linnea Vejrum fik ikke meget taletid. Lene Linnea Vejrum sagde ikke, at en adskillelse ikke i alle tilfælde ville kunne lade sig gøre. Stemningen var slet ikke til dette under samtalen. Hun hørte ikke, at Line Skytte Mørk Hansen læste op af notatet af 2. februar 2016. Som hun husker det, havde hun allerede på dette tidspunkt

108 Afhøringsekstrakten, side 402-403.

hørt fra Lene Linnea Vejrum, at Line Skytte Mørk Hansen havde sagt, at der ikke ville komme mere, at pressemeddelelsen var ordningen, og at alle skulle adskilles. Lene Linnea Vejrum var lidt "paf" over meldingen, og det var en svær situation. Lene Linnea Vejrums telefonnotat af 31. marts 2016 svarer til det, som Lene Linnea Vejrum refererede til hende om samtalen.

Kristina Rosado har forklaret[109] bl.a., at det, hun fik refereret fra samtalerne, var, at Line Skytte Mørk Hansen havde sagt, at Udlændingestyrelsen skulle effektuere i henhold til pressemeddelelsen.

Margit Sander Rasmussen har herom forklaret[110] bl.a., at Lene Linnea Vejrum fortalte, at Line Skytte Mørk Hansen havde ringet, og at beskeden var, at alle par skulle adskilles, og at de skulle gå i gang med det samme. Lene Linnea Vejrum havde spurgt ind til, hvad de skulle gøre med de sårbare familier, hvortil Line Skytte Mørk Hansen havde svaret, at det var "lige meget", og at de alle sammen skulle adskilles. Hun var ikke i tvivl om, at det var det, der var sket under telefonsamtalen, for hun havde aldrig set Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert være "så grå i ansigterne". Der var helt klart sket noget ud over det sædvanlige.

Jonas From Soelberg har herom forklaret[111] bl.a., at han ikke dengang blev orienteret om en telefonsamtale mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum. Det var Lene Linnea Vejrums gengivelse af samtalen i telefonnotatet, han hørte om i 2017. Først for ganske nylig – i forbindelse med kommissionsundersøgelsen – har han hørt, at andre har en anden udlægning af telefonsamtalen.

Anette Görtz har herom forklaret[112] bl.a., at som hun husker det, hørte hun ikke om Line Skytte Mørk Hansens samtaler den 10. februar 2016 med Lene Linnea Vejrum. Line Skytte Mørk Hansen har ikke på noget tidspunkt fortalt hende om samtalerne. På et tidspunkt – muligvis i 2017 – nævnte Line Skytte Mørk Hansen i relation til Lene Linnea Vejrums telefonnotat, at "det var da pudsigt, at der så ligger et referat", men hun kan ikke huske, hvornår det blev

109 Afhøringsekstrakten, side 470.
110 Afhøringsekstrakten, side 492-493.
111 Afhøringsekstrakten, side 701.
112 Afhøringsekstrakten, side 722.

sagt, eller hvad hun præcist sagde. Hun arbejder fortsat sammen med Line Skytte Mørk Hansen, og hun har i forbindelse med denne kommissionsundersøgelse talt med Line Skytte Mørk Hansen om, at Lene Linnea Vejrum og Line Skytte Mørk Hansen har forskellige opfattelser af, hvad der blev sagt under telefonsamtalen den 10. februar 2016.

Lykke Sørensen har herom forklaret[113] bl.a., at hun først langt senere end februar/marts 2016 talte med Lene Linnea Vejrum om den samtale, som Lene Linnea Vejrum havde med Line Skytte Mørk Hansen den 10. februar 2016. I de samtaler, som hun og hendes afdeling havde med Udlændingestyrelsen, blev det tydeligt, at Udlændingestyrelsen ikke var af den opfattelse, at de havde fået at vide, at der var tale om en ordning, hvor der måtte gælde undtagelser. På et tidspunkt, som hun heller ikke kan tidsfæste nærmere, blev det tillige klart for hende, at den ordveksling, der havde været på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, ikke var gået videre fra Henrik Grunnet til Udlændingestyrelsen.

5.3.2.3. Øvrige oplysninger og reaktioner vedrørende praksisændringen

Line Skytte Mørk Hansen sendte den 10. februar 2016 kl. 14.41 en mail til bl.a. Mark Thorsen, Lykke Sørensen og Jesper Gori, hvoraf fremgår bl.a., at hun havde talt med Lene Linnea Vejrum, og at styrelsen på et møde samme eftermiddag ville gå i gang med at planlægge processen med at få adskilt de mindreårige fra de voksne samlevende/ægtefæller. Det hedder videre i mailen: "De sætter det i værk så hurtigt de kan – de tror at det i nogle tilfælde kun kan lade sig gøre med politiets hjælp." Samme dag kl. 14.57 sendte Jesper Gori en henvisning til pressemeddelelsen til Anna-Sophie Saugmann-Jensen med besked om, at "... det blev den hårde model."

Inger Støjberg udtalte samme dag ifølge et telegram fra Ritzau bl.a., at "De skal splittes ad, og det skal de, fordi jeg ikke vil acceptere, at der i mit system kan være eksempler på tvang. Så længe man er i asylsystemet og ikke har fået afgjort sin sag, så kan man altså ikke komme til at bo sammen." Inger Støjberg deltog endvidere i et tv transmitteret interview den 10. februar 2016 på TV 2 NEWS, i hvilken forbindelse hun udtalte bl.a.:

113 Afhøringsekstrakten, side 781-782.

"...
Lautrup: Ja, jeg står klar med udlændinge- og integrationsminister, Inger Støjberg. Og Inger Støjberg, de har lige sagt, at du er på vej med nye regler og vi har set dem allerede omkring det, vi kalder barnebrude på Christiansborg. Prøv og uddyb - hvad er det vigtigste i dit indgreb?

Inger Støjberg: Jamen jeg har meddelt Udlændingestyrelsen, at fremover kan man ikke indkvartere unge under 18 sammen, og det betyder også, at de tilfælde hvor der er unge, der er under 18, der bor sammen i dag, der vil de blive skilt ad.

Lautrup: Altså, det gælder også hvor ægtefællen, typisk en mand, er en ældre, altså over 18 år og så en ung, er gift med en ung under 18, de må ikke bo på samme asylcenter, er det rigtigt? De bliver virkelig splittet fra hinanden?

Inger Støjberg: Ja, de skal splittes ad og det skal de, fordi jeg vil ikke acceptere, at der i mit system kan være eksempler på tvang. Og så længe man er i selve asylsystemet, altså så længe man ikke har fået afgjort sin sag, så kan man altså ikke komme til at bo sammen, og det kan f.eks. være, hvis vi tager en 14-årig pige og en 28-årig mand, som vi jo har set et konkret eksempel på, men det kan også være, hvis du har en 16-årig pige og en 20-årig mand, så kan de ikke komme til at bo sammen.

Lautrup: Men jeg forstår, der er jo også børn? Nogle af det, vi kalder barnebrude, altså kvinderne under 18, de har børn med den ægtefælle, de efter deres opfattelse er gift med. Dem skiller I også ad fra, i det her tilfælde jo nok mest deres far?

Inger Støjberg: Ja, de bliver også skilt ad. Og det er ganske enkelt fordi, jeg vil ikke acceptere, at der kan være forhold, der på den ene eller på den anden måde, har været tvang indblandet i. Og derfor så bliver de skilt ad.
...
Journalist: Indtil videre har der været 27 tilfælde – er det virkelig nødvendigt og lave overordnet lovgivning for 27 tilfælde? Kunne man ikke have lavet individuel sagsbehandling her?

> Inger Støjberg: Men det her er jo individuel sagsbehandling, og det er jo sådan, at indtil nu er det jo blevet vurderet, at de godt må bo sammen, nu vurderer vi bare anderledes. Jeg må sige, den dag da det gik op for mig, at der rent faktisk er børn, der bor sammen med voksne, jamen der blev jeg meget hurtigt enig med mig selv om, at det skal vi have rettet op på, og det er så det, vi gør nu.
> ..."

Henrik Grunnet har om forløbet – og adspurgt, om han er enig i, at der [som anført af Inger Støjberg under samrådet den 1. juni 2017] den 10. februar 2016 "udgår" en retningslinje om, at internationale forpligtelser skal overholdes – forklaret[114] bl.a., at når der fra Line Skytte Mørk Hansen i en telefonsamtale kom den melding, at pressemeddelelsen skulle efterleves som en instruks, indgik der heri ikke en retningslinje, som omhandlede de internationale forpligtelser. Den 10. februar 2016 udgik der ikke sådanne retningslinjer. Der forelå en ulovlig tilstand, som skulle bringes til ophør hurtigst muligt. Han talte straks med Lene Linnea Vejrum herom. Han sagde, at der nu lå noget, som var bindende og forpligtende for operatørerne, og at det straks skulle afklares, om der ville komme andet, som supplerede dette. Han fik refereret af Lene Linnea Vejrum, at pressemeddelelsen skulle efterleves uden undtagelser, og at der ikke skulle ske andet end adskillelse. Line Skytte Mørk Hansen havde sagt til Lene Linnea Vejrum, at pressemeddelelsen skulle effektueres uden undtagelser. Han tænkte, at det så var det, de måtte gøre, og at de skulle betragte pressemeddelelsen som en instruks, der skulle efterleves som forpligtende. De aftalte, at pressemeddelelsen ikke skulle ændre på, at de måtte efterspørge nærmere retningslinjer, som gav svar på spørgsmålet om, hvornår der alligevel ikke skulle ske adskillelse, og under hvilke vilkår en adskillelse skulle finde sted. Han var sikker på, at den melding, der kom fra Line Skytte Mørk Hansen, skete med opbakning fra departementet. Han tog ikke kontakt til Uffe Toudal Pedersen. Udlændingestyrelsen kunne ikke gøre andet end at bakke op om den regulering, der havde fundet sted, og de kunne ikke ændre på pressemeddelelsen. Han og Lene Linnea Vejrum aftalte at efterspørge de nærmere retningslinjer, så den ulovlige tilstand kunne bringes til ophør, og de havde den interne dagsorden, at de ville forsøge at inddæmme den ulovlige situation ved at have fokus på konkrete sager, hvor der ikke skulle ske

114 Afhøringsekstrakten, side 29 ff.

adskillelse. Han kan ikke genkende den udlægning, som Inger Støjberg gav udtryk for under samrådet den 1. juni 2017 om, at det den 10. februar 2016 blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, at der gjaldt forbehold i forhold til pressemeddelelsen.

Inger Støjberg har om forløbet endvidere forklaret[115] bl.a., at da de havde sendt pressemeddelelsen ud, havde hun ikke indblik i, hvordan der fra departementets side blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen. Når først en minister har godkendt noget, foretages udførelsen af andre. Hun interesserede sig for, om der skete adskillelser, hvilket var helt naturligt, idet der var tale om et område, som hun gik meget op i. Hun fulgte ikke op på, om der blev sagsbehandlet som beskrevet i notatet, idet hun gik ud fra, at dette skete.

Line Skytte Mørk Hansen har om forløbet endvidere forklaret[116] bl.a., at hun er enig i, at det havde været helt naturligt, at Udlændingestyrelsen havde fået den "omskrivning" af notatet af 2. februar 2016, som Jesper Gori havde lavet. Hun ved ikke, om Udlændingestyrelsen fik dette tilsendt. Notatet skulle sendes fra Udlændingeafdelingen, idet dette vedrørte den juridiske del af sagen. Måske udleverede Jesper Gori notatet til Udlændingestyrelsen på et efterfølgende møde. Hun kan ikke huske, om hun spurgte Jesper Gori, om han havde sendt notatet til Udlændingestyrelsen.

Jesper Gori har om forløbet endvidere forklaret[117] bl.a., at hvis notatet havde været godkendt, ville det have været den afdeling, hvor sagen var hjemmehørende, der havde pligt til at udmønte notatet i konkrete handlinger. I denne sag var det Koncernstyring. Hans oplevelse var, at de på dette tidspunkt ikke havde talt om pressemeddelelsen og ordningen som to forskellige ting.[118] Som han husker det, havde han senere på dagen en snak med Lykke Sørensen. Under denne samtale gav han udtryk for sin tvivl. Lykke Sørensen sagde kort og kontant til ham, at hun heller ikke havde haft kontakt til nogen, heller ikke departementschefen, men uanset hvad der stod i pressemeddelelsen, havde de sagt, hvad der skulle gælde for ordningen. Han tror, at hun ville betrygge ham i, at de uanset pressemeddelelsen havde sagt, hvad der skulle gælde. Dette havde

115 Afhøringsekstrakten, side 121-122.
116 Afhøringsekstrakten, side 195.
117 Afhøringsekstrakten, side 247.
118 Afhøringsekstrakten, side 250-251.

de sagt på møder, hvor både ministeren og departementschefen var til stede. De talte om, at de måtte "tage det hen ad vejen", når sagerne meldte sig. Det stod ret klart, at drøftelserne med ministeren om modellen ikke var afsluttet. Når de sagde, at de måtte "tage det hen ad vejen", var det udtryk for, at der ville være sager hen ad vejen, hvor det ikke længere ville være proportionalt at adskille, og i så fald måtte de have flere runder med ministeren. De så for sig, at de måtte have runder med ministeren svarende til de drøftelser, som de tidligere havde haft, hvor ministeren havde en klar holdning til, at der skulle ske adskillelse. Undtagelserne skulle ind, når det blev nødvendigt. Han ved ikke, om ministeren fik at vide, at der uanset pressemeddelelsen ville kunne være sager, hvor der skulle gøres undtagelser. Han havde ikke nogen drøftelser med Udlændingestyrelsen, umiddelbart efter at pressemeddelelsen var blevet sendt ud. Der var ikke drøftelser om, at der skulle laves et uddybende notat efter udsendelsen af pressemeddelelsen. Han blev efterfølgende overrasket, da han konstaterede, hvor hurtigt beslutningen om adskillelse blev effektueret. Det sædvanlige ville have været, at der havde været en dialog med Udlændingestyrelsen om, hvordan ordningen skulle gennemføres.

Ronya Habo (på daværende tidspunkt fuldmægtig i Udlændingestyrelsen) har om forløbet forklaret[119] bl.a., at da instruksen kom, var hendes første spørgsmål, om det var i overensstemmelse med EMRK artikel 8, hvilket hun sagde højt. Hun ved, at Ditte Kruse Dankert, Lene Linnea Vejrum og Kristina Rosado stillede samme spørgsmål. Hun mener, at ledelsen efterfølgende gik videre med spørgsmålet om artikel 8. De gik ikke i gang med at adskille den dag, så spørgsmålet må være blevet vendt med departementet, inden de gik i gang. Hun overværede ikke selv den tilbagemelding, der kom fra departementet, men fik at vide, at tilbagemeldingen var, at det var i overensstemmelse med artikel 8. Adspurgt, hvornår hun fik den tilbagemelding, har hun forklaret, at hun tror, at hun formodede, at det var i overensstemmelse med loven, fordi de efterfølgende fik at vide, at de skulle adskille. Når hun omtaler "instruksen", er det pressemeddelelsen, hun henviser til. Det, hun fik at vide, var, at nu var instruksen her – pressemeddelelsen – og de skulle adskille parrene. Det skulle ske nu, og alle skulle adskilles. Hun blev først en del af sagsbehandlingen, da hun i marts 2016 skulle træffe en afgørelse om flyttepåbud.

119 Afhøringsekstrakten, side 298-299.

Ditte Kruse Dankert har om forløbet den 10. februar 2016 i øvrigt forklaret[120] bl.a., at hun den pågældende dag flere gange drøftede sagen med Lene Linnea Vejrum, Kristina Rosado og Margit Sander Rasmussen. De samtaler, som de havde i Udlændingestyrelsen, mundede ud i, at det efter deres opfattelse ikke kunne være rigtigt, at man kunne adskille par uden at vurdere sagerne. Deres opfattelse af ordningen var, at departementet måtte have vurderet, at en adskillelse af parrene ville være proportional, idet der forelå legitime hensyn til at undgå risikoen for tvang. På den anden side stod, at der som udgangspunkt var tale om et byrdefuldt indgreb. De talte om, at de måtte se på, om der var sager, hvor intensiteten af indgrebet førte til, at en adskillelse ikke ville være proportional. De brugte ikke disse ord, men de talte om, at de allerede havde fået oplysninger om sager, hvor en adskillelse ville være meget byrdefuld. Konklusionen var, at man måtte gennemgå sagerne for at belyse, om der forelå helt særlige omstændigheder. Hun lagde til grund, at der som udgangspunkt var hjemmel til ordningen. Den 10. februar 2016 var en "rodet" dag, hvor de havde drøftelser og samtidig ventede på yderligere fra departementet. Det gik op for dem, at der ikke ville komme yderligere, da Line Skytte Mørk Hansen samme dag ringede til Lene Linnea Vejrum og sagde, at det var pressemeddelelsen, der gjaldt.

Kristina Rosado har om forløbet den 10. februar 2016 forklaret[121] bl.a., at hun drøftede pressemeddelelsen med Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert. Hun kan ikke huske, om Ronya Habo var med i drøftelserne, men Ronya Habo havde kontor på samme gang som hende og Ditte Kruse Dankert, så Ronya Habo kan godt havde været der. Hun tror ikke, at Margit Sander Rasmussen var med i drøftelserne, idet hun havde kontor på en anden etage i huset. Hun spurgte Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, om man kunne adskille alle, herunder forældre med fællesbørn, således som pressemeddelelsen lagde op til. Hun spurgte, fordi man normalt kun fjerner forældre fra deres børn, hvis der er en begrundet mistanke om, at forældrene ikke kan varetage omsorgen for børnene. De drøftede problemstillingen, men de forventede, at der ville komme noget mere fra ministeriet. De var heller ikke vant til, at departementet kommunikerede med styrelsen via pressen. Som hun husker det, var der ikke mange, der troede, at man kunne adskille forældre med fællesbørn. Adspurgt, om der i den forbindelse var juridiske overvejelser om dette spørgsmål, har

120 Afhøringsekstrakten, side 442.
121 Afhøringsekstrakten, side 470 ff.

hun forklaret, at det hele gik meget hurtigt. De havde på daværende tidspunkt fået afklaret, hvor mange par det drejede sig om, men det var kun en lille del af det hele. Da pressemeddelelsen blev offentliggjort, vidste de godt, at de skulle afdække området yderligere. De grundige juridiske overvejelser blev ikke foretaget på daværende tidspunkt, men man undrede sig generelt over den kategoriske udmelding, der var kommet. Hendes fokus på daværende tidspunkt var på de familier, hvor der var fællesbørn. Hun kan ikke huske, om de drøftede adskillelsen af par uden børn. Lene Linnea Vejrum havde refereret nogle samtaler, som hun havde haft med departementet. Hendes indtryk var, at der var mange samtaler med departementet i den efterfølgende periode. Det, hun fik refereret fra samtalerne, var, at Line Skytte Mørk Hansen havde sagt, at Udlændingestyrelsen skulle effektuere i henhold til pressemeddelelsen. Da Lene Linnea Vejrum, Ditte Kruse Dankert og hun talte uformelt om ordningen, havde de antaget, at der ville være undtagelser. De undrede sig derfor over en så kategorisk udmelding. Lene Linnea Vejrum virkede også meget overrasket over at have fået at vide, at styrelsen skulle effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen, således at samtlige par uden undtagelse skulle adskilles. Hun havde på et tidligt tidspunkt – den 10. eller 11. februar 2016 – opfordret Lene Linnea Vejrum til at føre korrespondancen med departementet på skrift, eftersom det ret hurtigt var blevet tydeligt, at departementet ville i en retning, som styrelsen mente var problematisk. Lene Linnea Vejrum mente dog, at det ville eskalere konflikten med departementet.[122] Lene Linnea Vejrum fremstod meget presset over de samtaler, hun havde med Line Skytte Mørk Hansen.[123] Det var på daværende tidspunkt tydeligt for dem, at de var under et vist tidspres. De havde fra Lene Linnea Vejrums referater af samtalerne med Line Skytte Mørk Hansen fået en opfattelse af, at der var en forventning om, at de skulle effektuere adskillelserne meget hurtigt. Det var hendes indtryk, at Lene Linnea Vejrum jævnligt blev kontaktet af departementet med en forventning om, at styrelsen ville "effektuere hurtigt og undtagelsesfrit".

Anne la Cour Vågen har forklaret[124] bl.a., at billedet af, at der var tale om meget unge kvinder med meget gamle mænd, var fuldstændig skævt, ligesom billedet af, at der var tale om tvang, heller ikke var retvisende. Det system, der eksisterede i forvejen, fungerede godt. Hvis det kom frem, at der var et

122 Afhøringsekstrakten, side 476.
123 Afhøringsekstrakten, side 470 ff.
124 Afhøringsekstrakten, side 520.

par, hvor kvinden var underlagt tvang fra ægtefællen, ville operatørerne have opdaget det allerede efter den eksisterende ordning. Røde Kors var gode til at holde øje med, at der ikke var ulighed i forholdene, og hvis der var ulighed, reagerede de. Røde Kors var målløse over, at det skulle være nødvendigt med adskillelserne, idet de syntes, at den eksisterende ordning fungerede, og idet de gjorde et godt stykke arbejde ud fra den eksisterende lovgivning.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret[125] bl.a., at hun først hørte om det møde, Jesper Gori havde haft med ministeren den 9. februar 2016, hvor pressemeddelelsen blev drøftet, efter at pressemeddelelsen blev offentliggjort. Hun kan dog ikke huske, hvornår Jesper Gori fortalte om mødet, men det må have været på et tidspunkt i foråret 2016. Hun har svært ved at skelne mellem, hvad Jesper Gori har fortalt hende om mødet den 9. februar 2016, og hvad han har fortalt om efterfølgende møder. Det indtryk, hun fik ud fra det, Jesper Gori fortalte om sine drøftelser med ministeren i den tidlige periode af forløbet, var, at Jesper Gori havde sagt, at der skulle gøres undtagelser i forhold til de internationale konventioner, når det var nødvendigt, men at ministeren ikke ønskede undtagelser og ikke ønskede at kommunikere det udadtil. Hun havde mange drøftelser med Jesper Gori herom. Lykke Sørensen fortalte også, at hun på koncerndirektionsmødet havde sagt, at der skulle gøres undtagelser i henhold til Danmarks internationale forpligtelser, og at Udlændingestyrelsens direktør var til stede på mødet.

Den 11. februar 2016 kl. 23.16 skrev Tanja Franck, der på daværende tidspunkt var departementsråd på indenrigsområdet i Statsministeriet, følgende til Jens Teilberg Søndergaard, der var afdelingschef i Justitsministeriets lovafdeling:

> ”Har nu læst udmeldingen fra UIBM’n vi talte om tidligere. Spurgte UIBM’t om hjælp, og ville så ikke have det, da I sagde, at der kunne være situationer hvor man ikke nødvendigvis kan skille ægtepar ad?”

Christian Hesthaven har herom forklaret[126] bl.a., at indholdet af denne mail ikke siger ham noget.

125 Afhøringsekstrakten, side 543.
126 Afhøringsekstrakten, side 586.

Christian Kettel Thomsen har herom forklaret[127], at han ikke erindrer, at han var involveret i eller havde kendskab til den problemstilling, som Tanja Franck bragte op med denne mail.

Jens Teilberg Søndergaard har herom forklaret[128] bl.a., at han ikke kan huske, at han har talt med Tanja Franck herom. Han erindrer heller ikke, om der var anden dialog med Statsministeriet i foråret 2016.

Barbara Bertelsen har herom forklaret[129] bl.a., at hun ikke husker at have hørt om den konkrete henvendelse, men hun vidste, at der var en dialog med Statsministeriet. Hun erindrer, at der var en viden om, at Statsministeriet kendte til pressemeddelelsen, men hun husker ikke nærmere herom. Hun ved ikke, om Statsministeriet på dette tidspunkt var inde over pressemeddelelsens beskrivelse af en absolut adskillelse og det forhold, at man juridisk set godt var klar over, at dette nok ikke gik an.

5.3.3. Indkvarteringsoperatørerne informeres om den ændrede praksis

Et par timer efter, at Udlændingestyrelsen havde modtaget pressemeddelelsen – den 10. februar 2016 kl. 16.09 – informerede styrelsen indkvarteringsoperatørerne om den ændrede praksis. Det hedder således i en mail fra Ditte Kruse Dankert til indkvarteringsoperatørerne bl.a.:

> ”Kære Operatører
>
> 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 et eller flere fælles 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’.

127 Afhøringsekstrakten, side 601.
128 Afhøringsekstrakten, side 643-644.
129 Afhøringsekstrakten, side 665.

> Beslutningen fra ministeren betyder, at ingen mindreårige fremover må indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, dette uanset om der er fællesbørn. Den betyder også, at der skal ske adskillelse i de aktuelle sager, hvor en mindreårige bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever. Vi vil derfor snarest muligt varsle flytning i samtlige disse sager.
> ..."

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[130] bl.a., at hun udarbejdede et udkast til mailen og drøftede dette udkast med Lene Linnea Vejrum. De havde fået at vide, at alle skulle adskilles, og hun havde ikke mulighed for at skrive andet end det, som Udlændingestyrelsen havde fået mandat til. Formålet med mailen var at orientere operatørerne. Formålet var også at "levere" på det, som Line Skytte Mørk Hansen havde sagt. Det var en svær situation at gøre noget andet end det opdrag, som Udlændingestyrelsen havde fået.

Anne la Cour Vågen har herom forklaret[131] bl.a., at de alle var temmelig bestyrtede over udmeldingen. Medarbejderne spurgte, om det virkeligt kunne være rigtigt, og om ikke det var i strid med internationale konventioner og forvaltningsretlige regler om, at der skulle foretages individuelle vurderinger. De havde ikke modtaget en forhåndsorientering fra Udlændingestyrelsen, inden de modtog mailen med pressemeddelelsen. Det var for dem en meget klar instruks om, hvad der skulle ske nu. Den følgende mandag ringede hun vistnok til Lene Linnea Vejrum for at få en forståelse af, hvad der var op og ned, idet de fortsat havde svært ved at forstå, at ordningen skulle gælde alle parrene.

Helle Kjems har herom forklaret[132] bl.a., at hun var rystet og uforstående og reagerede derfor med det samme. Hun spurgte, hvor de individuelle vurderinger var henne, og om ikke der var tale om konventionsbrud. Det, hun reagerede på, var, at hun ikke syntes, at det stemte overens med den virkelighed, som de kendte fra centrene med par, der ønskede at være sammen, og hvoraf nogle havde børn. Hun reagerede på, at der skulle ske så voldsomme indgreb, uden at man havde sat sig ind i de konkrete sager.

---

130 Afhøringsekstrakten, side 443-444.
131 Afhøringsekstrakten, side 507-508.
132 Afhøringsekstrakten, side 522.

Samme dag kl. 16.40 skrev Lene Linnea Vejrum i en mail til Line Skytte Mørk Hansen, at Udlændingestyrelsen nu havde orienteret operatørerne "om de nye retningslinjer og herunder varslet, at vi igangsætter en adskillelse af parrene". Mailen var vedhæftet Ditte Kruse Dankerts mail af s.d. kl. 16.09 til operatørerne. Det fremgår desuden af mailen, at styrelsens vurdering var, at det ville tage minimum en uges tid at gennemføre, da der skulle findes pladser i systemet for uledsagede mindreårige, og da styrelsen skulle sikre, at de mindreårige børn blev placeret på centre, hvor der var gode rammer for de små børn.

Line Skytte Mørk Hansen har om forløbet forklaret[133] endvidere bl.a., at hun læser alle sine mails. Foreholdt, at det i mailen af 10. februar 2016 kl. 16.09 fra Ditte Kruse Dankert var anført, at samtlige par skulle adskilles, har hun forklaret, at der i mailen står, at Udlændingestyrelsen vil "varsle" flytninger, men styrelsen skulle indhente de konkrete oplysninger.[134] Udlændingestyrelsen "varslede" flytninger, og det står ikke i mailen, at alle skulle adskilles. Foreholdt, at det i mailen er anført, at "ingen mindreårige fremover må indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever", har hun forklaret, at Udlændingestyrelsen havde valgt alene at henvise til hovedreglen. Det havde været "smukt", hvis Udlændingestyrelsen også havde omtalt undtagelsesmuligheden i mailen. Adspurgt, hvor man i mailen kan se, at der gælder noget andet end en adskillelse af alle par, har hun forklaret, at dette fremgår af sætningen om, at der "varsles" afgørelser. Adspurgt, om hun foretog sig noget i anledning af mailen fra Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016 kl. 16.40, har hun forklaret, at hun senere samme dag talte med Lene Linnea Vejrum. Hun husker ikke præcist, hvad der blev sagt under samtalen, men hun henviste blandt andet til, at Henrik Grunnet under koncerndirektionsmødet havde hørt, at der ville være en hovedregel og også ville være undtagelser.

Mailen blev senere samme dag – kl. 17.42 – videresendt til bl.a. Uffe Toudal Pedersen, Mark Thorsen, Lykke Sørensen, Jesper Gori og Jonas From Soelberg.

Lykke Sørensen har om mailen af 10. februar 2016 kl. 16.40 fra Lene Linnea Vejrum forklaret[135] bl.a., at hun ikke husker at have læst den. Hun læser normalt alle sine mails og har sikkert noteret sig orienteringen. Hun ved ikke

133 Afhøringsekstrakten, side 187.
134 Afhøringsekstrakten, side 196.
135 Afhøringsekstrakten, side 57.

positivt, om ministeren blev orienteret om, at det nu var sat i værk, men hun formoder, at ministeren løbende blev orienteret, da ministeren var meget optaget af sagen, herunder at det blev så undtagelsesfrit som muligt. Adspurgt, om der var nogen i ministeriet, der reagerede på, at det, der blev sendt til operatørerne, var lige så absolut som pressemeddelelsen, har hun forklaret, at operatørerne ikke skulle foretage sig noget. Mailen fra Ditte Kruse Dankert var således alene en orientering til operatørerne. Foreholdt, at det ligeledes fremgik af mailen, at "vi vil derfor snarest muligt varsle flytning i samtlige sager", har hun bekræftet, at denne sætning indikerede, at der ikke var undtagelser. Hun reagerede ikke og ved ikke, om der var andre, der gjorde det. Hun forestiller sig, at nogen i Koncernstyring har reageret, og at der har været en dialog.

Uffe Toudal Pedersen har forklaret[136] bl.a., at han ikke har kendskab til den orientering, der skete af indkvarteringsoperatørerne den 10. februar 2016. Han husker ikke, at de havde en drøftelse om implementeringen eller tilbagemeldingen. De havde hver deres funktion i ministeriet, og han havde ikke behov for hele tiden at fortælle Line Skytte Mørk Hansen og Lykke Sørensen, hvad de skulle gøre. Han havde en klar forventning om, at når "sagen" var blevet godkendt den 9. februar 2016, skulle det beskrevne implementeres, og operatørerne skulle informeres om, at udgangspunktet blev vendt om. Han har givetvis læst Lene Linnea Vejrums mail af 10. februar 2016 kl. 16.40, for han læser normalt sine mails. Han opfattede mailen som en orientering til ledelsen om, at nu var der fulgt op på mødet tidligere på dagen. Han studsede ikke over mailens indhold, herunder at det så ud til, at Udlændingestyrelsen med det samme ville igangsætte adskillelse af parrene. Når han nu ser på det, kan han godt se, at der kunne være logik i at følge op efter den diskussion, der havde været i ministeriet om ordningens indhold. På daværende tidspunkt var det dog helt klart for alle, hvad der skulle ske. "It goes without saying", at der skal administreres efter loven. Om eftermiddagen den 10. februar 2016 fik han at vide af Line Skytte Mørk Hansen, at hun havde sendt en mail til Lene Linnea Vejrum. Line Skytte Mørk Hansen fortalte ham desuden, at hun samme dag eller næste dag havde sagt til Lene Linnea Vejrum, at styrelsen selvfølgelig skulle administrere lovligt. Det har hun formentlig sagt, fordi Lene Linnea Vejrum også var bekendt med, at der havde været en hård diskussion om emnet og havde læst pressemeddelelsen uden undtagelser. Om det var samme dag eller

136 Afhøringsekstrakten, side 84 ff.

næste dag, at han fik dette at vide, kan han ikke tidsfæste. Han husker ikke, at han har vist ministeren mailen om, at det nu var sat i værk. Ministeren var meget interesseret i at få en tilbagemelding om, hvordan det blev gennemført, og ministeren har givetvis efterspurgt en løbende orientering.

Jesper Gori har om Ditte Kruse Dankerts mail til operatørerne forklaret[137] bl.a., at han går ud fra, at han læste mailen. Han tror ikke, at han tillagde mailen særlig betydning. Mailen vedrørte udmøntningen af ordningen, men han faldt ikke over ordvalget, idet Lykke Sørensen havde betrygget ham i, at man ville "tage sagerne, som de kommer". Han husker Line Skytte Mørk Hansens mail den 10. februar 2016 kl. 17.42, hvor hun videresendte Lene Linnea Vejrums mail samme dag kl. 16.40 om, at operatørerne var blevet orienteret om de nye retningslinjer. Han ved ikke, hvornår han læste mailen. Det er rigtigt, at han på det tidspunkt, hvor han så pressemeddelelsen, var i tvivl om, hvad der var "op eller ned". Han havde behov for, at Lykke Sørensen betryggede ham i, at der ville blive gjort konkrete undtagelser. Han læste mailen som en beskrivelse af de opgaver, der skulle varetages af Udlændingestyrelsen. Det fremgik ikke af mailen, at alle par skulle adskilles. Hans opfattelse på daværende tidspunkt var, at ordningen ikke "rigtig var landet". For ham var pressemeddelelsen ikke retningslinjerne. Det "satte sig hos dem", at der nu blev kommunikeret på en bestemt måde, men de måtte holde fast i, at der skulle være undtagelser, og dette måtte de prøve at sige, når der var anledning til det. Han tillagde på daværende tidspunkt ikke mailen betydning på anden måde end, at Udlændingestyrelsen nu var gået i gang med at omsætte en ordning, hvor han gik ud fra, at der skulle være en kattelem. Han læste ikke mailen således, at Udlændingestyrelsen var gået i gang med at adskille parrene. Han læste mailen således, at Udlændingestyrelsen havde igangsat sagsbehandlingen om adskillelse.

Mark Thorsen har herom forklaret[138] bl.a., at han ikke husker, at mailen gav anledning til drøftelser hos dem. Han sendte ikke mailen videre til ministeren. Han mener ikke, at han læste mailen i bund, men han kan godt huske mailen. Den måde, han læste mailen på, var, at han konstaterede, at man nu havde iværksat den nye praksis og var begyndt at adskille. Det var så langt, som hans interesse rakte på daværende tidspunkt. Han kan ikke huske, at han

137 Afhøringsekstrakten, side 255.
138 Afhøringsekstrakten, side 385.

havde drøftelser med ministeren om, at processen med at adskille parrene nu var gået i gang.

Jonas From Soelberg har herom forklaret[139] bl.a., at han ikke hørte, at der var nogen, der reagerede på mailen om, at Udlændingestyrelsen nu gik i gang med at adskille parrene.

5.4. Perioden fra 11. til 29. februar 2016

Anni Fode anmodede i en mail af 11. februar 2016 kl. 8.55 Lene Linnea Vejrum om at modtage en kopi af "Instruks fra UIBM – indkvartering af barnebrude". Lene Linnea Vejrum besvarede mailen kl. 8.57 med oplysning om, at styrelsen ikke havde modtaget anden end pressemeddelelsen samt en opringning.

5.4.1. Udlændingestyrelsens udmøntning af praksisændringen (den 12. – 17. februar 2016)

5.4.1.1. De berørte par

Kommissionens undersøgelse af sagsbehandlingen vedrørende de enkelte par koncentrerer sig om de 32 par, der i perioden mellem den 10. februar 2016 til den 16. november 2016, da oversigten over parrene blev sendt til Folketingets Ombudsmand, blev berørt af instruksen. Disse par er:

Nr.	"Navn"	Alder ved adskillelse	Børn/graviditet	Beslutning om Adskillelse	Faktisk adskilt
1	X-K	15	Nej	12.02.2016	17.02.2016
	X-M	25			
2	Y-K	16	Nej	12.02.2016	16.02.2016
	Y-M	28			
3	Z-K	16	Nej	12.02.2016	17.02.2016
	Z-M	20			
4	Æ-K	16	Nej	12.02.2016	17.02.2016
	Æ-M	20			
5	Ø-K	17	Nej	12.02.2016	16.02.2016
	Ø-M	22			
6	Å-K	17	Nej	12.02.2016	16.02.2016
	Å-M	18			

139 Afhøringsekstrakten, side 702.

7	AA-K	17	Nej	12.02.2016	16.02.2016
	AA-M	23			
8	R-K	14/15	Nej	Adskilt forud for instruks, da K var under 15 år. Beslutning om fortsat adskillelse den 24.02.2016	Fortsat adskilt efter K fyldte 15 år.
	R-M	28			
9	T-K	15	Gravid (termin ukendt)	-	16.02.2016
	T-M	19			
10	AB-K	17	Nej	18.02.2016	19.02.2016
	AB-M	21			
11	F-K	16	1 (2015) og gravid (ukendt termin)	25.02.2016	04.03.2016
	F-M	26			
12	J-K	16	1 (2015) og gravid (termin sep. 2016)	26.02.2016	04.03.2016
	J-M	21			
13	K-K	16	1 (2015)	25.02.2016	02.03.2016
	K-M	32			
14	M-K	17	Gravid (termin juli 2016)	25.02.2016	02.03.2016
	M-M	27			
15	C-K	17	1 (2014)	25.02.2016	17.03.2016
	C-M	30			
16	L-K	17	Gravid (termin aug. 2016)	25.02.2016	11.03.2016
	L-M	26			
17	O-K	17	Nej, men gravid efter adskillelse (termin jan. 2017)	25.02.2016	09.03.2016
	O-M	29			
18	AD-K	15	Nej	16.03.2016	01.04.2016
	AD-M	26			
19	S-K	14/15	1 (april 2016)	Adskilt forud for instruks, da K var under 15 år. Beslutning om fortsat adskil-lelse i april 2016.	Fortsat adskilt efter K fyldte 15 år.
	S-M	24			

20	P-K	16	Nej	27.04.2016	13.05.2016
	P-M	17			
21	AG-K	16	Nej	21.06.2016	29.06.2016
	AG-M	17			
22	AH-K	17	Nej	19.07.2016	20.07.2016
	AH-M	24			
23	N-K	16	Gravid (termin sep. 2016)	12.08.2016	Indkvarteret på samme børne-center
	N-M	17			
24	D-K	16	1 (2016)	-	19.04.2016
	D-M	24			
25	AF-K	16	Nej	-	04.06.2016
	AF-M	27			
26	A-K	17	2 (2011 og 2012) og gravid (termin aug. 2016)	-	-
	A-M	29			
27	E-K	16	2 (2013 og 2016)	25.02.2016	-
	E-M	27			
28	G-K	17	2 (2014 og 2016)	-	-
	G-M	20			
29	H-K	17	1 (2016)	-	-
	H-M	24			
30	Q-K	17	Niece (2012) og gravid (termin sep. 2016)	-	-
	Q-M	23			
31	B-K	17	1 (2015)	-	-
	B-M	19			
32	AE-K	15	Nej	-	-
	AE-M	17			

Nærmere oplysninger om de berørte par og sagsbehandlingen i forbindelse med deres sager findes i kapitel 9.

5.4.1.2. De første adskillelser

Det fremgår af sagens oplysninger, at Udlændingestyrelsen umiddelbart efter modtagelsen af pressemeddelelsen gik i gang med at danne sig et overblik over parrene, ligesom der var nogle drøftelser både internt i styrelsen og med operatørerne om udmøntningen af praksisændringen. Der blev til brug for sagsbehandlingen udarbejdet et skema med oplysning om navnlig navn, køn, alder, nationalitet, graviditet og indkvarteringssted. Herudover var der i skemaet et bemærkningsfelt, hvori det i den version, der forelå den 12. fe-

bruar 2016, om parrene [X], [Y], [Z], [Æ], [Ø], [Å] og [AA] var anført, at der var planlagt flytning den 16. februar 2016. Det fremgår af en mail fra den 12. februar 2016, som Line Skytte Mørk Hansen sendte kl. 15.18 til bl.a. Mark Thorsen, at Line Skytte Mørk Hansen havde talt med Lene Linnea Vejrum, og at "[d]e skiller dem ad". Udlændingestyrelsen sendte den 12. februar 2016 kl. 16.48 en liste til indkvarteringsoperatøren Røde Kors med bemærkning om, at "som aftalt" blev listen over planlagte flytninger fremsendt. På listen var angivet navne på syv asylpar uden børn ([X], [Y], [Z], [Æ], [Ø], [Å] og [AA]), der alle var planlagt til flytning den 16. februar 2016.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[140] bl.a., at hun ikke fik forelagt disse sager som enkeltsager. Hun var med til at drøfte inddelingen af parrene i grupper, men hun tog ikke stilling til spørgsmålet om adskillelse i den enkelte sag. De gik i gang med at se på sagerne, umiddelbart efter at de modtog pressemeddelelsen. De mente, at der måtte være nogle sager, der ikke var problematiske ud fra den viden, de havde fået fra departementet om, at de skulle adskille. Parrene blev ikke adskilt den 12. februar 2016, men det blev meddelt operatørerne, at styrelsen ville adskille dem. Der var således taget stilling til, at disse par skulle adskilles på dette tidspunkt. Det betød også, at styrelsen havde konstateret, at der ikke forelå oplysninger om særlige omstændigheder i disse sager, blandt andet ved at søge i sagssystemet. Det indgik i vurderingen, at der ikke forelå sådanne oplysninger. På dette tidspunkt var det styrelsens opfattelse, at det var juridisk holdbart at planlægge disse adskillelser, både menneskeretligt og forvaltningsretligt. Den opfattelse, de havde på dette tidspunkt, var, at man som udgangspunkt kunne adskille parrene, og at den nye retningslinje således var holdbar. Styrelsens holdning var dog, at der ville være nogle par, man ikke kunne adskille efter de internationale forpligtelser, men at ordningen som sådan var holdbar. På daværende tidspunkt var de i øvrigt ikke i tvivl om, at der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. De drøftede ikke på dette tidspunkt, om de skulle undersøge, om der forelå tvang i de konkrete sager. De drøftede heller ikke, om de skulle oplyse spørgsmålet om tvang nærmere eller spørge parrene. Det, der lå i de retningslinjer, de havde fået, var, at der kunne ske adskillelse med det samme. Det blev ikke den 10. februar 2016 gjort klart for dem, at der var tale om et pusterum. Beskrivelsen af pusterummet kom først senere. I perioden fra den 10. til den 12. februar

140 Afhøringsekstrakten, side 413-414.

2016 talte de ikke ret meget med departementet. Det eneste, der skete, var, at de blev rykket for, hvor langt de var kommet. Hvis der ikke forelå oplysninger fra operatørerne, og der ikke var børn, adskilte de parrene. Det var hendes formodning, at operatørerne ville have sagt til styrelsen, hvis der var særlige forhold omkring et par, som styrelsen skulle være opmærksom på.

Kristina Rosado har herom forklaret[141] bl.a., at de på daværende tidspunkt havde de oplysninger, der var indhentet fra operatørerne samt de oplysninger, der allerede lå i Udlændingestyrelsens sagssystem. Oplysningerne, de havde fået fra operatørerne, var resultatet af den høring, de havde sendt til operatørerne, samt eventuelle yderligere oplysninger, der måtte være blevet sendt til dem.

Anne la Cour Vågen har herom forklaret[142] bl.a., at de iværksatte flytningerne meget hurtigt. Hun mener bestemt ikke, at Udlændingestyrelsen efter udsendelse af pressemeddelelsen – men forud for mailen den 12. februar 2016 – havde kontaktet Røde Kors for at spørge til de pågældende pars individuelle forhold.[143] Hun talte kort med Lene Linnea Vejrum den 15. februar 2016.[144] Hun spurgte Lene Linnea Vejrum, om ikke der var mulighed for dispensationer. Det kom helt klart frem, at der ikke var mulighed for dispensationer, og at der var en klar instruks fra ministeriet om, at det skulle være sådan, men at Udlændingestyrelsen ville kontakte ministeriet herom.

Helle Kjems har herom forklaret[145] bl.a., at hun kontaktede Kristina Rosado, sandsynligvis allerede dagen efter pressemeddelelsen. Hun havde en løbende dialog med Kristina Rosado på dette tidspunkt. Hun fortalte om Røde Kors' kendskab til familierne og gav udtryk for tvivl med hensyn til, om det virkelig kunne være rigtigt, at parrene skulle skilles ad. Hun kan ikke sige med sikkerhed, hvornår hun talte med Kristina Rosado herom, men hun vil tro, at det var i den første fase. Hun husker det således, at Kristina Rosado også var uforstående og selv var i tvivl om rigtigheden. Kristina Rosado sagde ikke til hende, at det var ulovligt, men Kristina Rosado tilkendegav tydeligt over for hende, at det var problematisk. Hun fortalte Kristina Rosado, at det ville være problematisk at skille parrene ad, og at det ville være traumatisk for

141 Afhøringsekstrakten, side 477.
142 Afhøringsekstrakten, side 509.
143 Afhøringsekstrakten, side 519.
144 Afhøringsekstrakten, side 510.
145 Afhøringsekstrakten, side 522-523.

nogle af parrene. Der var tale om par, der var hinandens støtte i hverdagen, og som var sammen om børnenes trivsel og udvikling. Hun sagde til Kristina Rosado, at man var ved at gøre noget, der ville have alvorlige konsekvenser for nogle mennesker, som ville blive retraumatiserede. Hun appellerede til, at Udlændingestyrelsen foretog individuelle høringer. Hun talte primært med Kristina Rosado om de par, der havde børn, idet det gik meget hurtigt med at adskille parrene uden børn. Med hensyn til de par, der ikke havde børn, nåede hun kun at råbe vagt i gevær om individuelle høringer, idet det gik så stærkt med adskillelserne, at dialogen om parrene uden børn primært angik de efterfølgende reaktioner. Adspurgt, om Udlændingestyrelsen foretog en høring af Røde Kors i forbindelse med adskillelse af parrene uden børn, har hun svaret benægtende. Hun erindrer ikke, at der forud for adskillelsen af parrene uden børn var en dialog, hvor de gjorde styrelsen opmærksom på forhold vedrørende de konkrete par, men inden adskillelserne havde hun appelleret til Kristina Rosado om individuelle vurderinger. Kristina Rosado svarede, at parrene skulle skilles ad uden undtagelse. Adspurgt, om hun var bekendt med, om der havde været kontakt til Røde Kors eller centrene om yderligere oplysninger vedrørende de konkrete par i perioden efter den generelle høring den 28. januar 2016 og frem til mailen af 12. februar 2016, har hun forklaret, at Udlændingestyrelsens kontakt til centrene ville gå gennem hende, og hun blev ikke i denne periode kontaktet af Udlændingestyrelsen herom.

Den 12. februar 2016 orienterede Udlændingestyrelsen departementet om, at der var ændringer i opgørelserne over antallet af par. Samme dag kl. 14.13 sendte Line Skytte Mørk Hansen en mail til bl.a. Mark Thorsen med oplysning om ændringen i antallet af par og med en besked om, at "De skiller dem ad".

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret[146] bl.a., at hun ikke husker, hvornår hun fik en underretning om, at Udlændingestyrelsen var begyndt at adskille par. Hun mener, at nogle par blev adskilt ugen efter, at mailen blev sendt. Hun tror ikke, at Udlændingestyrelsen havde nået at behandle alle sagerne. Hun talte ikke med Lene Linnea Vejrum om, hvilket faktuelt grundlag Udlændingestyrelsen skulle have for at træffe afgørelser. Hun havde ikke grund til at tro andet, end at Udlændingestyrelsen var gode til den konkrete sagsbehandling. Det må afhænge af den konkrete situation, hvor

146 Afhøringsekstrakten, side 202-203.

mange oplysninger Udlændingestyrelsen skal have. Hun ved ikke, hvordan Udlændingestyrelsen traf afgørelserne, og styrelsen talte ikke med hende om sagsbehandlingen.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[147] bl.a., at departementet havde bedt Udlændingestyrelsen om løbende at blive orienteret om, hvor langt styrelsen var. De skulle derfor løbende rapportere om dette. Hun husker ikke, hvornår departementet bad om en sådan løbende orientering, men det var senest den 12. februar 2016, da hun på dette tidspunkt blev bedt om en status.

Den 16. februar 2016 sendte Margit Sander Rasmussen en intern mail med en opsummerede status, hvoraf fremgår bl.a., at der var 14 par, "som alle efter i dag meget gerne skulle være skilt ad indkvarteringsmæssigt". Mailen var vedhæftet et skema benævnt "Under 18 år i parforhold", der indeholdt oplysninger om parrenes person ID, navn, fødselsdato, nationalitet, antallet af parrets børn, graviditet, indkvarteringssted samt et felt til bemærkninger. I skemaet var omtalt 11 samlevende par med børn, herunder [C], [D], [F], [G], [H], [J] og [K]. Skemaet indeholdt endvidere oplysninger om tre samlevende par, hvor kvinden var gravid. Disse par var [L], [M] og [N]. I skemaet var nævnt tre samlevende par uden børn. Om disse par fremgik det i bemærkningsfeltet:

> "...
> ... [O-K] ...
> ... [O-M] ... M er syg/hospital
> ...
> ... [P-K] ... UMI-par
> ... [P-M] ... UMI-par
> ...
> ... [Q-K] ...
> ... [Q-M] ... Ledsager for lillesøster fra 2012
> ..."

Endelig indeholdt skemaet oplysninger om 14 par uden børn, herunder [R], [S], [T], [X], [Y], [Z], [Æ], [Ø], [Å] og [AA]. Ud for disse par var der som bemærkning anført, at de var "Flyttespærret" eller planlagt til flytning den 16. eller 17.

147 Afhøringsekstrakten, side 416.

februar 2016. For så vidt angår et enkelt af parrene [V] fremgik det, at parret var udeblevet, men "Skrevet OBS i stambem. v. genopduk".

Den 16. februar 2016 kl. 16.50 sendte Lene Linnea Vejrum en mail til Lykke Sørensen og Line Skytte Mørk Hansen med den senest opdaterede version af skemaet "Under 18 i parforhold". Det hedder i mailen:

> "...
> Vi er pt. i dialog med operatørerne omkring flytning af de par, hvor der er børn. Det rejser en række spørgsmål, som vi gerne vil drøfte med departementet.
> Lykke, er det Jesper Gori vi skal tale med?
> ..."

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[148] bl.a., at hun er i tvivl om, hvorvidt det på dette tidspunkt blev uddybet, hvad styrelsen gerne ville drøfte med departementet. Det var i vinterferien. Det, de ønskede at drøfte med departementet, var, at de mente, at par med børn var problematiske. De overvejede på dette tidspunkt, om de skulle forelægge de konkrete sager eller blot problemstillingerne for departementet, men der var også en række praktiske spørgsmål, de ønskede at drøfte. Hun husker ikke, om hun i forlængelse af mailen havde en drøftelse med departementet. Resultatet af forespørgslen blev, at der blev planlagt et møde til afholdelse den 22. februar 2016. Departementet havde stor fokus på at følge med i, hvor langt de var. Styrelsen følte sig pressede i forhold til, at det skulle gå hurtigt med at få parrene adskilt. De praktiske spørgsmål, de ønskede at drøfte med departementet, angik hvor langt parrene skulle bo fra hinanden, om de måtte besøge hinanden, om de skulle have penge til transport i forbindelse med besøg osv. Sådanne spørgsmål kunne også have betydning i forhold til de internationale forpligtelser. Styrelsen fik ikke svar på disse spørgsmål i den tidligere fase.

Af en mail, som Anne Nygaard Just sendte den 17. februar 2016 kl. 18.08 til Udlændingestyrelsen, fremgår det bl.a., at ministeriet anmodede om en status på, "om alle parrene er adskilt eller hvornår de forventes at være det".

148 Afhøringsekstrakten, side 416-417.

Line Skytte Mørk Hansen har om denne mail forklaret[149] bl.a., at hun ikke forventede, at alle parrene var adskilt en uge efter udsendelsen af pressemeddelelsen. Anne Nygaard Justs formulering skal ikke forstås meget specifikt. Ingen regnede med, at alle var adskilt på dette tidspunkt. Hun er ret sikker på, at Anne Nygaard Just var fuldstændig klar over, at der skulle være undtagelser. Hun instruerede ikke Anne Nygaard Just i, hvordan hun skulle formulere mails til Udlændingestyrelsen, men i deres optik var det aldrig anderledes, end at der ville være undtagelser. Det var hele udgangspunktet i sagen. Hun syntes ikke, at man behøvede at skrive, at der alene var tale om en hovedregel, idet Udlændingestyrelsen var klar over, at der skulle være undtagelser.

Anne Nygaard Just har om denne mail forklaret[150] bl.a., at hun i forbindelse med udfærdigelsen af mailen i hvert fald havde talt med Jesper Gori og Anette Görtz og måske også Line Skytte Mørk Hansen, og at de drøftede, hvilke oplysninger de skulle efterspørge. Hun kan ikke huske, hvem der ville spørge, om alle parrene allerede var adskilt.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[151] bl.a., at det var aftalt med Koncernstyring, at Udlændingestyrelsen skulle orientere om status i sagerne. Hun ved ikke, hvem der nærmere havde aftalt dette. Det var klart, at der var et pres fra departementet for, at parrene blev adskilt. Det var en grundpræmis, at der skulle være fremdrift i sagerne.

I den første periode adskilte Udlændingestyrelsen ni par. De første beslutninger om adskillelse blev truffet den 12. februar 2016 og angik parrene [X], [Y], [Z], [Æ], [Ø], [Å] og [AA]. Disse adskillelser blev effektueret den 16. og 17. januar 2016. Den 16. februar 2016 blev tillige parret [T] adskilt, og der blev den 18. februar 2016 truffet beslutning om at adskille parret [AB], som Udlændingestyrelsen samme dag var blev gjort bekendt med. Adskillelsen af dette par blev effektueret den 19. februar 2016. Ingen af parrene havde børn, men [T-K] var gravid.

149 Afhøringsekstrakten, side 204.
150 Afhøringsekstrakten, side 350.
151 Afhøringsekstrakten, side 447.

Henrik Grunnet har om sagsbehandlingen forklaret[152] bl.a., at de savnede retningslinjer for at kunne foretage en korrekt forvaltningsretlig prøvelse i samtlige sager, men pressemeddelelsen var ved den telefoniske melding blevet ophøjet til en instruks. De afventede derfor ikke retningslinjerne, men gik i gang med at adskille parrene, idet de vurderede, at dette var nødvendigt med den bindende regulering, der forelå. De efterlevede den ulovlige instruks med det sigte at tilstræbe, at den ulovlige tilstand kunne blive bragt til ophør. Udlændingestyrelsen havde dog fokus på nogle sager, som styrelsen mente i særlig grad aktualiserede en prøvelse efter de regler, der ikke var iagttaget i pressemeddelelsen. Der var særligt fokus på de sager, hvor der var fælles børn. De asylpar, hvor der ikke var børn, gik man i gang med at adskille uden yderligere undersøgelser, men han forventede, at man ikke adskilte par, hvor der var børn, idet de vurderede, at disse sager skulle undersøges ud fra Danmarks internationale forpligtelser. Hans fokus var først og fremmest på at få lovliggjort tilstanden, og han havde en dialog herom med Lene Linnea Vejrum. Han opfattede det også som helt åbenbart, at departementet måtte komme med noget nærmere, idet han vidste, at der var sket en afstemning med Justitsministeriet, og han gik ud fra, at der blev aftalt et nærmere snit for anvendelsen af reglerne i sagsbehandlingen. Man havde reguleret området undtagelsesfrit, selvom man vidste, at det ikke holdt. Den oplysning, der indgik i vurderingen af, om en adskillelse ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, var, om parrene havde fælles børn. Vurderingen bestod i, at når der var fælles børn, var der en meget stor risiko for brud på reglerne. Der kunne også være en risiko i de øvrige sager, når man ikke kendte de nærmere vurderinger. De havde ikke noget grundlag for at foretage konkrete vurderinger i disse sager, idet dette ville være at bryde ordren i pressemeddelelsen. Han tog ikke del i den konkrete sagsbehandling, men den faste forholdsregel i Udlændingestyrelsen var, at man ikke bare kunne adskille dem, der havde børn. Beslutningen om ikke at adskille de par, der havde børn, var i strid med instruksen, men der var en klar forståelse herom mellem ham og Lene Linnea Vejrum. De kunne dog ikke melde dette ud til operatørerne, idet deres forholdsregler om ikke at adskille par med børn var i strid med instruksen. Der har ikke været drøftet andre kriterier mellem ham og Lene Linnea Vejrum end, at parrene skulle have fælles børn. Det gav ikke mening med partshøring, før de fik noget supplerende materiale om, hvilke kriterier

152 Afhøringsekstrakten, side 32 ff.

der skulle indgå. De havde ikke noget relevant at partshøre over og havde ikke noget mandat til at videregive noget herom til operatørerne. Han fik ikke på noget tidspunkt besked fra ministeriet om, at adskillelsen af par ikke skulle være undtagelsesfri. Han rettede ikke henvendelse til andre ministerier eller sin faglige organisation i anledning af situationen.

Lykke Sørensen har om sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen forklaret[153] bl.a., at hun vidste, at Udlændingestyrelsen relativt hurtigt behandlede sagerne, som de skulle. Udlændingestyrelsen havde ikke skilt dem alle sammen ad, men var i gang med at behandle og overveje, om der skulle gives flyttepåbud eller ikke. Hun vidste godt, at Udlændingestyrelsen på dette tidspunkt var i gang med at adskille, men de var også i gang med at foretage en konkret vurdering af de enkelte sager. Så vidt hun var orienteret, lavede styrelsen en opdeling af nogle forskellige sager. Hun fik orienteringen herom gennem de løbende mundtlige drøftelser, der var. Drøftelserne gik blandt andet ud på, at styrelsen var i gang med at adskille, og at de behandlede sagerne konkret. Hun vidste ikke i detaljer, hvilke oplysninger der blev indhentet og indgik i sagerne. Det blev hun ikke orienteret om, ud over at man, da man oprindeligt lavede høringen i slutningen af januar, indhentede en række oplysninger. En af de ting, der i hvert fald indgik, og som de begyndte at få et overblik over, var noget med aldersfordelingen. Det første, man overvejede, og det, der i hvert fald indgik i begyndelsen, var, om der var en mindreårig, og om der var børn. Hun ved ikke, om der indgik andet. Hun var den 16. februar 2016 bekendt med, at der var sket adskillelse af flere par. Det gav hende ikke anledning til overvejelser. Hun gik ud fra, at styrelsen havde foretaget den vurdering, de skulle. Hun ved dog ikke præcis, hvilke vurderinger de havde foretaget. Hun var ikke inde i den konkrete del af det. Hun vidste, at der var par, der blev skilt ad, og hun gik ud fra, at der blev foretaget de vurderinger, der skulle. Der var ikke sat nogen tydelig ramme over for styrelsen på det tidspunkt. Første gang de sendte noget på skrift til styrelsen om denne ramme, var ved mail af 18. marts 2016, hvor de oplyste nogle kriterier. Reelt kom der først langt, langt senere et notat, der beskrev rammen og de kriterier, der skulle indgå. Det var i december 2016. Indtil dette tidspunkt var det ministeriets opfattelse, at den instruks, der var givet til styrelsen, var pressemeddelelsen plus en tilkendegivelse om, at man selvfølgelig skal overholde loven. Foreholdt, at det

153 Afhøringsekstrakten, side 60 ff.

synes at fremgå af korrespondancen, at Udlændingestyrelsen havde opfattet det sådan, at de skulle efterleve pressemeddelelsen som en undtagelsesfri instruks, hvilket Henrik Grunnet ligeledes har forklaret, har hun forklaret, at hun svært ved at forstå, at Grunnet kan sige dette, idet han havde været til stede på koncerndirektionsmødet og overhørt drøftelserne. På et tidspunkt gik det op for hende, at meldingen på koncerndirektionsmødet ikke var gået videre fra ham til dem, der sad og behandlede sagerne. Der var ikke en stringent kommunikation til styrelsen i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016. Hun blev opmærksom på, at den underliggende kommunikation ikke var gået videre til Udlændingestyrelsens medarbejdere, men samtidig fik hun oplysninger, der tydede på, at styrelsen rent faktisk behandlede sagerne. Man kan diskutere, om der blev foretaget en konkret behandling i alle sagerne, eller om alle oplysningerne indgik, som de skulle, men hun noterede sig, at der rent faktisk var par, der ikke blev skilt ad. Sagen lå mellem to afdelinger i ministeriet, og hun befattede sig med det retlige og den ramme, de skulle udfylde. Rammen havde de rigtig nok ikke fået beskrevet på dette tidspunkt, og Udlændingestyrelsen fik ikke den hjælp, de skulle have, for at håndtere sagerne. Hun tror, at Udlændingestyrelsen havde den opfattelse, at de skulle arbejde ud fra pressemeddelelsen, men at de samtidig var så kloge, at de tænkte, at det ikke kunne være rigtigt. Det gjorde styrelsen formentlig også, fordi de fik nogle mundtlige instrukser fra departementet. Der var f.eks. opringninger om, hvor langt styrelsen var. Hun har ikke hørt om andre mundtlige instrukser den 10. februar 2016, end den hun gav til Udlændingestyrelsens direktør på koncerndirektionsmødet. Foreholdt, at der den 16. februar 2016 var sket adskillelse i flere sager, uanset at de ikke på dette tidspunkt havde gjort sig klart, hvilke elementer der skulle anvendes i forbindelse med vurderingen, og adspurgt, om det ikke gav hende anledning til overvejelser, har hun forklaret, at der ikke var tvivl om, at der var et voldsomt ønske fra ministeren om, at det skulle gå hurtigt. Man kan altid spørge efterfølgende, om det gik for hurtigt, og om man havde inddraget alle de elementer i sagsbehandlingen, som skulle inddrages. Hun tror ikke, at hun gjorde sig sådanne overvejelser på daværende tidspunkt.

Uffe Toudal Pedersen har om sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen forklaret[154] bl.a., at han ikke selv fulgte konkret op på adskillelsesprocessen.

154 Afhøringsekstrakten, side 87-88.

Han hørte dog løbende om det gennem Line Skytte Mørk Hansen og Lykke Sørensen. Han har givetvis fået at vide, at det ikke var så enkelt, og at der var operatører, der mente, at det var svært. Der blev udarbejdet nogle skemaer, men det var ikke nogen, han så. På et tidspunkt fik de en redegørelse om, hvor mange der var skilt ad, men han havde ikke nogen viden om adskillelsesprocessen, herunder hvilke oplysninger der blev indhentet, og hvem der blev adskilt.

Jesper Gori har om sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen forklaret[155] bl.a., at han ikke gjorde sig overvejelser om, hvilke oplysninger det var nødvendigt for Udlændingestyrelsen at indhente i forbindelse med sagsbehandlingen. Det blev ikke drøftet på de møder, som han deltog i. Før den 22. februar 2016, hvor han deltog i et møde med Udlændingestyrelsen, vidste han ikke, at der var blevet truffet afgørelser om adskillelse. Han ved ikke, om departementet blev orienteret om, hvilke beslutninger om adskillelse der blev truffet. Han havde ingen drøftelser med Udlændingestyrelsen op til den 22. februar 2016 om, hvordan Udlændingestyrelsen behandlede sagerne. Han var bortrejst på ferie i uge 7. Departementet bad ikke om at få en orientering om, hvordan sagerne blev behandlet, og hvilket resultat sagerne fik.[156] Departementet fulgte ikke på noget tidspunkt op på sagerne, og han så heller ikke dette som sin opgave. Departementet havde ikke den opfattelse, at deres tilsynsforpligtelse havde en sådan rækkevidde, at departementet skulle følge op på, hvordan der blev administreret på baggrund af den generelle praksisændring.

Mark Thorsen har forklaret[157] bl.a., at det var klart for ham, at der blev foretaget en individuel vurdering af hver enkelt sag, idet dette stod i notatet af 2. februar 2016, og han kan ikke huske, at det på noget tidspunkt havde været genstand for en drøftelse, om der skulle foretages en individuel vurdering af sagerne. Dette var det logiske at gøre. Han fulgte med i, hvordan sagerne om adskillelse forløb. Der kom nogle konkrete sager ind i ministeriet, og der kom også nogle oversigter over de konkrete sager. Dem havde han mellem hænderne. Der var ikke en egentlig aftale om, at han skulle orienteres om sagerne, men han tror, at man fandt det naturligt at orientere ham, så han vidste, at processen var i gang, hvis ministeren skulle få spørgsmål herom. Ministeren blev løbende orienteret på den måde, at hun så oversigter over

155 Afhøringsekstrakten, side 256-257.
156 Afhøringsekstrakten, side 267.
157 Afhøringsekstrakten, side 386-387.

status i de enkelte sager. Han erindrer ikke tidspunktet, men han blev løbende gjort bekendt med, at der var sket adskillelse i en række af sagerne og også, at der ikke skete adskillelse i en række af sagerne. Han blev ikke orienteret på et detailniveau, således at han fik at vide, om den manglende adskillelse skyldtes, at sagerne endnu ikke var færdigbehandlet, eller at der ikke kunne ske adskillelse i sagerne. Han havde ikke dengang et overblik over, hvor mange par der blev adskilt i den første uge efter udsendelse af pressemeddelelsen. Han ved ikke, hvorfor ministeren eller ministeriet ikke meldte ud, at der skete en individuel sagsbehandling.[158] Han tror, at det hang sammen med, at der var en generel frygt for, at kattelemmen ville se større ud, end den i virkeligheden var. Så længe der ikke var truffet afgørelser i nogle sager om, at der ikke kunne ske adskillelse, var der ikke nogen lyst til melde ud, at nogle par muligvis ikke ville blive skilt ad. Det var også det, der afspejlede sig i pressemeddelelsen og i de interviews, der blev givet.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[159] bl.a., at den 10. februar 2016 var hendes sidste arbejdsdag inden hendes ferie. Hun var tilbage på arbejdet den 22. februar 2016. Hun var på ferie med 3 børn og var så vidt muligt "regnet ude" fra arbejdet, men hun husker, at hun under ferien havde samtaler med Lene Linnea Vejrum og Kristina Rosado. Det var Kristina Rosado, Margit Sander Rasmussen og Lene Linnea Vejrum, der håndterede sagerne under hendes ferie. Det var aftalt, at oplysningerne fra høringerne og oplysningerne om parrene i systemerne skulle gennemgås. Det skulle herunder gennemgås, om der lå sundhedsoplysninger, kommunale indberetninger og oplysninger i asylsagerne. Det forhold, at der ikke var oplysninger af denne karakter i systemet om et par, sagde også noget, idet Udlændingestyrelsen havde mange oplysninger fra bl.a. asylsagen og sociale sager. Når der ikke forelå særlige oplysninger, lagde de til grund, at der var tale om en sag, hvor der ikke gjorde sig særlige forhold gældende. De satte ikke spørgsmålstegn ved, om ordningen "som sådan" var lovlig. Med ordningen "som sådan" mener hun, at det var lovligt med en ordning, hvor der som udgangspunkt skulle ske adskillelse, men med mulighed for undtagelser. De undersøgte, om der forelå helt særlige forhold, der gjorde en adskillelse uproportional. Deres fokus var, om der var sager, hvor en adskillelse ville udgøre et særligt intensivt indgreb. Da hun tog på ferie, tog Lene Linnea Vejrum over. På daværende tidspunkt betragtede

158 Afhøringsekstrakten, side 393.
159 Afhøringsekstrakten, side 446.

departementet en adskillelse som faktisk forvaltningsvirksomhed. Departementet var klar over, at der ikke ville blive foretaget partshøring, idet det ikke ville give mening at partshøre, når alle skulle adskilles.

Kristina Rosado har herom forklaret[160] bl.a., at de arbejdede med sagen i form af nogle skemaer, hvori de relevante par blev oplistet. De forsøgte herefter at få samlet alle de oplysninger om parrene, de kunne, herunder via søgninger i deres egne systemer samt ved løbende høringer af operatørerne. Adspurgt, om de også indhentede oplysninger i perioden fra den 10. til den 12. februar 2016, har hun forklaret, at hun ikke husker de konkrete datoer. De havde også telefonisk kontakt med operatørerne. Adspurgt, om de i denne periode opererede med muligheden for, at parrene ikke ville blive adskilt, har hun forklaret, at meldingen var, at alle skulle adskilles. De havde dog en forventning om, at denne melding ville blive nuanceret. Adspurgt, om de udarbejdede telefonnotater, hvis de fik oplysninger fra operatørerne, som kunne have betydning for beslutningen om, hvorvidt et par skulle adskilles, har hun forklaret, at meldingen på dette tidspunkt var, at alle skulle adskilles uden undtagelse. Adspurgt, om de undlod at lave telefonnotater, fordi oplysningerne ikke ville få betydning for afgørelsen om adskillelse, har hun forklaret, at der på dette tidspunkt ikke var tale om afgørelser. Da de udarbejdede skemaerne, var det de praktiske forhold, de afklarede, og det skete ved, at de ringede eller skrev til operatørerne. De partshørte ikke, eftersom der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. Adspurgt, hvilken opfattelse Udlændingestyrelsen havde i forhold til offentlige myndigheders pligt til at oplyse sager, når der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, har hun forklaret, at styrelsen som offentlig myndighed havde pligt til at undersøge sager. Når der var tale om en helt almindelig flytning af en asylansøger fra ét center til et andet, forholdt de sig ikke til eventuelle bagvedliggende oplysninger, som befandt sig i andre sagstyper i styrelsens sagssystemer. Udlændingestyrelsen indhentede de samme typer oplysninger om alle par. Når der var tale om par uden børn, forelå der ikke helt så mange oplysninger, som der gjorde om parrene med børn, men i princippet blev der indhentet de samme faktuelle oplysninger. På et tidspunkt anmodede de også operatørerne om supplerende oplysninger, herunder hvorvidt der forelå særlige omstændigheder. Det kunne for eksempel være oplysninger om et fysisk handicap, som Udlændingestyrelsen ikke

160 Afhøringsekstrakten, side 472 ff.

nødvendigvis ville have haft oplysninger om på sagen. Adspurgt, hvad de skulle bruge oplysningerne til, har hun forklaret, at de havde fået at vide, at alle skulle adskilles. De havde også drøftet, at de var nødt til at effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen, eller i hvert fald påbegynde adskillelserne. De var dog også enige om, at der måtte være sager, hvor de ikke kunne adskille parrene. De var nødt til at få lidt arbejdsro fra departementet, der havde lagt et betydeligt pres på dem for at få gennemført adskillelserne i overensstemmelse med instruksen. Ud fra denne betragtning, herunder også fordi departementet havde tilkendegivet, at ordningen var "inde for rammerne", foretog de en opdeling af parrene. De gennemgik alle sagerne. Hun kan ikke konkretisere, hvad der skulle til for, at de ikke adskilte et par uden børn, idet "det ville blive et tænkt eksempel". De asylansøgere, de først flyttede, var dem, hvor der ikke forelå nogen oplysninger om, at de skulle være særligt belastede. Det må have været Lene Linnea Vejrum, der traf beslutning om adskillelse i den periode, hvor Ditte Kruse Dankert var på ferie.[161] Adspurgt, hvilke oplysninger eller sagsakter til brug for afgørelserne om adskillelse, de anvendte i tiden omkring den 10. februar 2016, hvor Ditte Kruse Dankert var på ferie, har hun forklaret, at de "delte et ark, som de kiggede på". Arket blev løbende beriget med flere oplysninger. De anmodede på et tidspunkt også operatørerne om at oplyse, hvis der forelå særlige omstændigheder, herunder oplysninger om, hvordan familien fungerede. Det var et elektronisk ark, som de løbende tilføjede nye oplysninger. Hun har til brug for udfyldelsen af skemaet formentlig også gennemgået sagsakter fra asylansøgernes sager, herunder for eksempel deres asylansøgninger. Hun kan godt huske, at hun deltog i drøftelser vedrørende Kodeks VII.[162] Hun husker ikke, at de drøftede, om de skulle nævne Kodeks VII for ministeriet. Hun husker det således, at hun sagde, "det var nogle fine principper, der var i Kodeks VII, men at en sag som denne viste, at det kunne være svært at komme igennem med det i praksis". De havde haft oplevelsen af, at de ikke kunne komme igennem med deres synspunkter om, at der skulle være en adgang til at gøre undtagelser, og derfor "gjorde de det selv". Hun havde opfordret Lene Linnea Vejrum til at skrive dette til departementet. Hun skrev ikke selv til departementet eller til andre i styrelsen om sin holdning til ordningen, men der var ingen, der var i tvivl herom. Hun følte heller ikke, at de internt i styrelsen var uenige herom.

161 Afhøringsekstrakten, side 476.
162 Afhøringsekstrakten, side 485.

Margit Sander Rasmussen har forklaret[163] bl.a., at beskeden fra Line Skytte Mørk Hansen var, at alle par skulle adskilles, og at de skulle gå i gang med det samme. De var enige om, at det var en farlig vej at gå, og de blev derfor også enige om at gøre noget andet. De ville "trække situationen lidt". Hendes opfattelse var, at de ikke ville komme videre med dialogen med departementet, før de havde skilt nogle af parrene ad. Dette baserede hun på indholdet af pressemeddelelsen samt referatet af telefonsamtalen med Line Skytte Mørk Hansen. De blev enige om, at de i stedet for at adskille alle ville adskille en lille gruppe. På denne måde kunne de sige til departementet, at de var gået i gang, og herefter kunne de forsøge at få dialogen retableret. De burde have haft tid til at undersøge, hvor grænserne egentlig gik. Det var hende, der definerede den lille gruppe af asylansøgere, som skulle adskilles først. I dagene fra den 10. februar 2016 og frem blev hun jævnligt ringet op af Anne Nygaard Just fra Koncernøkonomi, som spurgte til, hvor langt de var nået, og hvornår styrelsen regnede med at kunne adskille nogen. Efter at de første par var blevet adskilt, var der ikke længere samme pres fra departementet. En flytning blev først gennemført et par dage efter, at den var planlagt. Hun planlagde flytningerne den 12. februar 2016 til flytning den 15.-16. februar 2016. Man kunne ikke planlægge en flytning til samme dag, medmindre det var akut. Det var mest almindeligt, at der gik tre-fire dage, fra flytningen var planlagt, til flytningen gennemførtes. Det pres, der kom fra departementet som følge af de daglige telefonopkald, mindskedes allerede den 12. februar 2016, hvor de kunne sige til departementet, at de havde planlagt en række flytninger. De drøftede Kodeks VII, men opfattelsen var, at de på dette tidspunkt ikke kunne komme igennem med noget. Dialogen var brudt sammen. Det, de gjorde, var derfor at trodse den ordre, de havde fået, og foretage konkrete og individuelle vurderinger af de enkelte par. De foretog også "en proportionalitets- eller risikoafvejning". De vurderede således på individniveau, hvor der var størst risiko for at bryde konventionerne, og det gjorde de for alle par. Adspurgt, om det forhold, at de ikke kunne komme igennem til departementet med deres indvendinger, ikke havde givet hende desto større anledning til at skrive til departementet, har hun forklaret, at det gjorde det måske. Hun prøvede at nævne det for Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, men hun måtte på et tidspunkt indse, at hun ikke kom videre med det. Hun kan ikke huske, hvad Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum ordret svarede, men

163 Afhøringsekstrakten, side 492 ff.

de var i princippet enige i, at styrelsen var "blevet kastet ud fra 10-metervippen uden badevinger". De kom dog hurtigt frem til, at de i stedet for at sige fra måtte gennemføre instruksen så forsigtigt, de kunne. Den 11. februar 2016 kunne de således have planlagt alle parrene til flytning, men det gjorde de ikke. Hendes undersøgelser på daværende tidspunkt omhandlede primært, hvor mange par der var, hvor gamle de var, og om de havde en samlevende på centeret. Det var hende, der sad med sagerne, og hun havde allerede den 25. januar 2016 påbegyndt en gennemgang af de oplysninger, som de havde om parrene.[164] Hun gennemgik alle asylansøgernes sager og læste herunder de referater af asylsamtaler og sundhedssager mv., som lå på sagerne. I det omfang der var asylansøgninger på sagerne, som ikke var blevet oversat til dansk, var hun udfordret på sin faglighed. Hun ville gerne have haft mere tid til at foretage vurderingerne, og hun ville også gerne have haft tid til at få oplysninger oversat. De havde også drøftet partshøring, og hun ville gerne havde haft, at parrene var kommet med deres bemærkninger til adskillelsen. De mente ikke, at det var muligt at give asylansøgerne 14 dage til at komme med deres bemærkninger til adskillelsen, idet dette ikke ville være befordrende i forhold til at få dialogen med departementet "op at køre igen". Der var tidligere blevet sendt tre høringer ud til operatørerne. To af høringerne var foretaget før den 10.-12. februar 2016, og den sidste høring blev foretaget den 18. februar 2016 og omhandlede par med børn. Hun havde ikke yderligere kontakt med operatørerne. Det var høringerne og de oplysninger, der allerede lå på sagerne, som lå til grund for deres vurderinger. Det var for eksempel asylansøgninger, indberetninger om mistrivsel, om lovovertrædelser, om særlige episoder eller bekymringer om trivsel hos børnene, som lå på sagerne. Der var nogle af parrene, hvor der kun var sparsomt med oplysninger. Her var hun "særligt udfordret på sin faglighed". Hun måtte lægge den erfaring til grund, som hun havde om, hvordan systemet fungerede. Hun vidste således, at hvis der var nogen, der havde haft en alvorlig sygdom eller lignende, ville der havde været en sag om det i systemet. Derfor lagde hun i et eller andet omfang også vægt på fraværet af oplysninger. Alle asylansøgerne var i en sårbar situation, men det var ikke i sig selv nok til at undlade at adskille et par. Adspurgt, om hun på baggrund af de sparsomme oplysninger blev bekymret for at adskille parrene, og adspurgt, om hun overvejede at vente med at adskille dem, har hun forklaret, at "i den perfekte verden havde de partshørt

164 Afhøringsekstrakten, side 499 ff.

alle, men i den virkelige verden var det ikke en mulighed." Hendes gennemgang af sagerne skulle gå stærkt. Hun var voldsomt udfordret på sin faglighed. Hendes handlinger og vurderinger skulle hele tiden holdes op imod, at hun var af den opfattelse, at hun havde fået en ordre om at adskille alle straks og uden en konkret vurdering. Hun gjorde sit bedste i en meget vanskelig situation. Alle de beslutninger, der vedrørte fremgangsmåden i disse sager, herunder beslutningen om ikke at partshøre, blev truffet af Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum. Adspurgt, hvorvidt oplysningerne, hun gennemgik vedrørende parrene, der blev adskilt den 16. februar 2016, gav anledning til drøftelser om, hvorvidt de skulle foretage partshøring, har hun forklaret, at hun var meget udfordret på sin faglighed. Hun ville helst have hørt parterne, men hvis hun på daværende tidspunkt havde sagt til departementet, at de måtte vente 14 dage med adskillelserne for at partshøre asylansøgerne, havde hun nok ikke længere været ansat i Udlændingestyrelsen. Adspurgt, om hun mener, at der blev foretaget en tilstrækkelig grundig vurdering efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 i forhold til de par, der blev adskilt den 16.-17. februar 2016, har hun forklaret, at det er vanskeligt at svare herpå. Hun var voldsomt udfordret på sin faglighed. Den formodning for tvang, som hun har forklaret om, var alene en formodning, der gjaldt for nærtstående, det vil sige fætter-kusine forhold. Hun undersøgte, om der var nogen af parrene, der var nærtstående. På tidspunktet for hendes mails den 12. og 15. februar 2016 håbede de fortsat på, at de ville komme i dialog med departementet igen. Der blev også sendt en mail den 15. eller 16. februar 2016 fra Lene Linnea Vejrum til Lykke Sørensen og Line Skytte Mørk Hansen om, at styrelsen nu var gået i gang med adskillelserne, men at man fortsat havde nogle principielle spørgsmål vedrørende familier med børn, som man gerne ville drøfte med departementet. På samme tid var de nødt til at forberede flytningerne for det tilfælde, at de ikke kunne komme igennem med deres synspunkt om, at ikke alle skulle adskilles. Hendes mail af 15. februar 2016 kl. 12.20 ("Jeg tog "de lavthængende frugter" først, dvs. hvor ej børn og efter det oplyste ej gravid...") var udtryk for den tidligere omtalte "proportionalitets- eller risikovurdering". Som følge af det mærkelige hændelsesforløb, der var tale om her, mente hun ikke, at det var rimeligt, at HK'erne skulle arbejde med adskillelserne, idet hun selv havde bedre forudsætninger for at gøre noget, der bare var "nogenlunde rigtigt". Hun rokerede kontor den 1. marts 2016. Som hun husker det, var udtrykket "pusterum" ikke noget, de diskuterede, inden hun rokerede. Hun tror, at drøftelserne først begyndte, efter at Folketingets Ombudsmand havde spurgt ind til, hvor længe parrene skulle være

adskilt. Adspurgt, om hun på daværende tidspunkt hørte drøftelser om "indledningsvis adskillelse", "havelågebetragtninger" eller "doorstep-adskillelse" har hun forklaret, at det var en diskussion, der først opstod på et senere tidspunkt.

Anne la Cour Vågen har forklaret[165] bl.a., at det var Røde Kors, der foretog den fysiske flytning af parrene. Det gjorde de i håb om, at flytningen kunne foregå mere lempeligt. Hvis Røde Kors havde sagt, at de ikke ville foretage flytningerne, ville parrene i stedet få et flyttepåbud, hvorefter det havde været politiet, der skulle flytte parrene. Når Røde Kors deltog i de fysiske flytninger, var det for at afhjælpe situationen. I det øjeblik, de fik at vide, at der ikke var undtagelser, tog de hånd om deres opgave med at prøve at finde ud af, hvad der skulle ske.

Nærmere oplysninger om de berørte par og sagsbehandlingen i forbindelse med deres sager findes i kapitel 9.

5.4.1.3. Udlændingestyrelsen overvejer at forelægge sager for ministeriet

Sideløbende med gennemførelsen af de første adskillelser var der en række overvejelser i styrelsen om sagsbehandlingen af navnlig de par, hvor der var børn, eller hvor kvinden var gravid. Det fremgår således af en intern mailtråd i Udlændingestyrelsen i perioden fra 12. til 15. februar 2016 bl.a.:

> "**Fra:** Margit Sander Rasmussen
> **Sendt:** 12. februar 2016 15:38
> **Til:** Lene Linnea Vejrum; Kristina Rosado
> **Cc:** Ditte Kruse Dankert
> **Emne:** SV: VS: Mindreårige samlevende med/uden børn
>
> Har i øvrigt genovervejet i forhold til parrene med børn:
>
> Det vil nok alligevel være bedst for de små børn, at de bliver boende på det nuværende center med den ene forælder (sandsynligvis mor). Så vi alene flytter den anden forældre (sandsynligvis far).

165 Afhøringsekstrakten, side 513.

...
Fra: Lene Linnea Vejrum
Sendt: 12. februar 2016 17:05
Til: Margit Sander Rasmussen; Kristina Rosado
Cc: Ditte Kruse Dankert
Emne: SV: VS: Mindreårige samlevende med/uden børn

Hvis det er det bedste, har jeg ingen bemærkninger – det lyder meget fornuftigt i forhold til legekammerater m v.

Fra: Kristina Rosado
Sendt: 15. februar 2016 10:32
Til: Margit Sander Rasmussen
Cc: Ditte Kruse Dankert; Lene Linnea Vejrum
Emne: SV: VS: Mindreårige samlevende med/uden børn
...
Det vil vel så sige, at den mindreårige forældre bliver boende på almindeligt voksencenter med barnet, hvis vi antager, at børnene forbliver indkvarteret sammen med mødrene?
...

Fra: Margit Sander Rasmussen
Sendt: 15. februar 2016 11:53
Til: Kristina Rosado
Cc: Ditte Kruse Dankert; Lene Linnea Vejrum
Emne: SV: VS: Mindreårige samlevende med/uden børn

Jeps. Tænker, at vi samtidig beder centret være ekstra opmærksomme på trivsel hos både pige/mor og små børn.

Fra: Kristina Rosado
Sendt: 15. februar 2016 12:14
Til: Margit Sander Rasmussen
Cc: Ditte Kruse Dankert; Lene Linnea Vejrum
Emne: SV: VS: Mindreårige samlevende med/uden børn

Ok. Henrik ser gerne, at vi forelægger de enkelte sager, hvor parrene har fællesbørn for dep., inden vi effektuerer flytningerne. Hellere for

mange forelæggelser end for få var hans melding i sidste uge. Vi må lige vende, hvordan vi griber det an. Så vidt jeg kan se af skemaet, er de ikke planlagt endnu. Er det korrekt?

From: Margit Sander Rasmussen
Sent: 15. februar 2016 12:20
To: Kristina Rosado
Cc: Ditte Kruse Dankert; Lene Linnea Vejrum
Subject: SV: VS: Mindreårige samlevende med/uden børn

Ja, det er korrekt.
Jeg tog "de lavthængende frugter" først, dvs. hvor ej børn og efter det oplyste ej gravid...
...
From: Lene Linnea Vejrum
Sent: 15. februar 2016 17:23
To: Margit Sander Rasmussen; Kristina Rosado
Cc: Ditte Kruse Dankert
Subject: SV: VS: Mindreårige samlevende med/uden børn
...
Det er et fint snit. Alle sager, hvor der er børn i forholdet skal forelægges. Det må være Lykke/Jesper vi forelægger overfor, vi drøfte nærmere hvordan i morgen.
..."

Det fremgår af en intern mail fra den 23. februar 2016, at Ditte Kruse Dankert oplyste bl.a. Lene Linnea Vejrum om, at styrelsen var ved at indsamle oplysninger i nogle af de sager, hvor der var tale om par med børn, til brug for forelæggelse af i alt fem sager, hvor styrelsen ønskede ministeriets stillingtagen til, om en adskillelse ville være i strid med Børnekonventionen.

Adam Abdel Khalik har adspurgt til disse mails forklaret[166], at han fik oplyst, at grunden til, at man forelagde sagerne, var, at man ikke mente, at man selv kunne lade være med at adskille. Styrelsen ville ikke selv træffe en beslutning, der var i strid med ministerens intentioner.

166 Afhøringsekstrakten, side 335-336.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[167] bl.a., at de drøftede både det praktiske i forbindelse med adskillelserne, som disse mails vedrører, og deres opfattelse af, at der måtte være par, de ikke kunne adskille. De drøftede i denne forbindelse, at det var vigtigt, at de havde øje for, om der var par, som de skulle holde tilbage. Disse drøftelser angik navnlig spørgsmålet om adskillelse af par med børn, hvilket hun også havde nogle få drøftelser med Henrik Grunnet om. De blev ved med at drøfte, at der formentlig ville være nogle par, som det ville være vanskeligt at adskille, fordi der var særlige forhold. De par, de talte om, var både par med børn og de særligt sårbare familier. Deres drøftelser om disse familier foregik også på baggrund af en retlig vurdering, der primært koncentrerede sig om barnets tarv. Drøftelserne angik således parrenes børn og Børnekonventionen. De tog først de "lette" sager, hvor der ikke var børn, og hvor der ikke var andet særligt på sagen. Der var særligt fokus på de sager, hvor der var fælles børn.

5.4.1.4. Reaktioner på adskillelse fra den første gruppe af adskilte par

En række af de berørte par reagerede på, at de skulle adskilles, ligesom en række af parrene klagede over adskillelsen.

Dette fremgår af en række af de oplysninger, der foreligger på sagerne, herunder en mail af 15. februar 2016 vedrørende parret [Y]. Af mailen fremgår det bl.a., at [Y-K] "reagerede voldsomt, hysterisk og panisk". Det fremgår af efterfølgende samtaler med [Y-K] den 1. marts 2016 bl.a., at hun havde udtalt, at hun ikke kunne leve uden [Y-M], og at hun ville slå sig selv ihjel. Parret klagede den 15. marts 2016 over adskillelsen. Udlændingestyrelsen har oplyst, at klagesagen blev afsluttet uden afgørelse.

Parret [Z] klagede den 2. marts 2016 over adskillelsen. Af klagen fremgår det, at [Z-K] var meget ked af at blive adskilt fra sin mand, at de var flygtet for at kunne være sammen, og at hendes tidligere ro var blevet erstattet af voldsom usikkerhed. Også denne klagesag blev afsluttet uden afgørelse.

Af oplysningerne fra parret [Æ]'s sag fremgår det, at parret den 2. marts 2016 klagede over adskillelsen. I den forbindelse blev det oplyst bl.a., at [Æ-K] var meget ked af at være blevet adskilt fra sin 20-årige ægtefælle, at de gav hinan-

167 Afhøringsekstrakten, side 411-412.

den tryghed, at [Æ-K] frygtede for eget og sin mands helbred, og at hun siden adskillesen havde haft sværere ved at koncentrere sig og var "meget ulykkelig over situationen". Det fremgår af sagen i øvrigt, at parret havde oplyst at være flygtet for at undgå bl.a., at [Æ-K] skulle tvangsgiftes. Klagesagen blev afsluttet uden afgørelse.

Det fremgår af oplysningerne fra parret [Ø]'s sag, at [Ø-K] ifølge egne oplysninger var blevet tvangsgift i sit hjemland med en 65-årig mand, og at hun var flygtet sammen med [Ø-M] for at være sammen med ham. Parret klagede den 2. marts 2016 over adskillelsen. I klagen var det anført bl.a., at [Ø-K] "er meget tæt knyttet til sin mand", at "hun er ensom og han er den eneste, hun kender og som kan passe på hende", og at hun "efter adskillelsen har svært ved at sove, spiser ikke ordenligt og har mistet den smule overskud hun havde". Det fremgår endvidere, at "hendes mand er et godt menneske, der har forladt sin egen familie pga. hende", og at de "er flygtet netop af den grund at kunne finde sikkerhed og beskyttelse sammen – ikke for at blive adskilt". Klagesagen blev afsluttet uden afgørelse.

I en mail af 15. februar 2016 fremgår det vedrørende parret [Å] bl.a., at de var frustrerede og nægtede, idet de ikke kunne forstå, at man kunne finde på at adskille dem. [Å-K] ville "sultestrejke/ overveje selvmord", hvis det blev gennemført. Af en klage af samme dag fremgår det bl.a.:

> "Min ægtefælle og jeg kan umuligt skilles ad og at han skal være et sted og jeg et andet sted. Jeg vil ikke, ikke, ikke, ikke væk fra ham og jeg vil ikke noget sted hen uden ham. Selv hvis jeg skulle være nødt til at sultestrejke eller udeblive fra skole og jeg kan også finde på at skade mig selv.
>
> Jeg gentager min klage og siger til jer at jeg ikkkkkeeeeee kan holdes væk fra ham - på ingen måde - og han kan heller ikke holde sig væk fra mig. Vi to elsker hinanden rigtig meget. Vi kan ikke skilles ad. Han elsker mig og jeg elsker ham, og vil ikke, ikke, ikke skilles fra hinanden."

Der foreligger i samme sag endvidere oplysninger fra den 7. marts 2016 om, at [Å-K] havde reageret meget voldsomt på adskillelsen. Klagesagen blev afsluttet uden afgørelse.

Parret [AA] klagede den 15. marts 2016 over adskillelsen af dem den 16. februar 2016. Af klagen fremgår det bl.a., at "[AA-K] er meget påvirket af adskillelsen fra ægtefællen", at "[AA-K] har svært ved at sove, når hun endelig falder i søvn hen ad kl. 04, så har hun ligget og kikket på billedet af ægtefællen og grædt sig i søvn", at dette stod på hver nat, og at [AA-K] derfor ikke havde overskud til ret meget. Det fremgår endvidere, at [AA-K's] tanker kredsede om hendes ægtefælle, som hun var adskilt fra, og at hun "har et stort afsavn og tænker på at dø". Klagesagen blev sluttet uden afgørelse.

Af oplysningerne vedrørende parret [T] fremgår det bl.a., at parret den 15. marts 2016 klagede over adskillelsen den 16. februar 2016. I klagen er det anført bl.a.:

> "[T-K] tilkendegiver, at hun er påvirket af adskillelsen fra hendes ægtefælle i sådan en udstrækning, at [T-K] beskriver det som om, at hendes verden er brast helt sammen. [T-K] har ikke lyst til at indtage føde eller væske. Hendes nattesøvn opleves som meget afbrudt og sparsom, hun vågner og føler sig utilpas. [T-K] overskud til selv helt almindelige dagligdagsting er nærmest uoverkommelige for hende. Skolegang vil hun gerne, men hun formår ikke at kanalisere kræfter og fokus på dette. [T-K]'s energiniveau og livslyst er for nedadgående, tilkendegiver hun. [T-K] forklarer, at parret er meget forelsket, de har været gift i 5 måneder. Parret kunne ikke blive sammen i hjemlandet, hvorfor de var nødt til at forlade det. De valgte netop at tage til Danmark for at kunne blive sammen som ægtefolk. ... "

Parret blev i øvrigt meddelt opholdstilladelse den 14. marts 2016, og den 1. maj 2016 overgik de til integration i samme kommune blandt andet med henvisning til, at [T-K] havde oplyst, at hun ønskede at bo sammen med sin ægtefælle. Der var ikke forinden da truffet afgørelse i klagesagen.

At flere af parrene reagerede på adskillelserne, fremgår tillige af et referat af et ægtefællemøde den 19. februar 2016 kl. 10.00-12.00 på det center, hvor kvinderne i de først adskilte par var blevet flyttet til:

> "... Følelserne løb højt ved afskeden med meget gråd og en del besvimelser.
>
> ...

De Syriske par:

- Først nægtede mændene, at de vil tage af sted til aftalte tid. Efter konsekvens vejledningen trådte pigerne frem for, at fortælle at de ikke vil tillade deres ægtefæller at forlade dem alene på ABP.
- Meget modstand mod besøgsordningen. De er i legitime parforhold, gift, har været sammen på andre centre og beslutningen var umenneskelig og unfair. HVORFOR?
- ...
- Trusler om selvmord og selvskade hvis vi fastholdte beslutningen. Vi tvinger dem til at gøre skade mod sig selv ved at adskille dem.
- De vil ikke deltage i skole eller centrets øvrige aktiviteter.
- De ønsker alle at indgive klage over beslutningen.

Begge de iranske par giver udtryk for følgende:

- De ønsker at indgive klage.
- Deres adskillelse medfører en generel utryghed hos begge parter.
- De har konstante tanker omkring ægtefællens ve og vel.
- Adskillelsen tærer på deres indbyrdes forhold, hvilket bevirker humørsvingninger i udtalt grad.
- Adskillelsen er med til at højne konflikt niveauet hos dem.
- Det at være adskilt giver daglige frustrationer.
- ...
- De oplever ikke, at der er respekt omkring deres ægteskab.

...

De afghanske par:

- Alle vil klage hurtigst muligt.
- ...
- Deres adskillelse medfører en generel utryghed hos flere parter.
- De har konstante tanker omkring ægtefællens ve og vel.
- De føler sig uretfærdigt behandlet.
- De føler, at deres rettigheder som ægtefæller er krænkede ved at de er tvangsmæssigt adskilt
- ...
- De er kede af at være adskilt fra hinanden i udtalt grad
- ...”

Helle Kjems har herom forklaret[168] bl.a., at de beskrevne reaktioner var typiske reaktioner. Hun fulgte mest de mindreårige og deres reaktioner. Hun kunne se, at der var meget voldsomme reaktioner både på selve beskeden, hvor der blev krisereageret, og også efterfølgende, hvor der kom reaktioner i form af, at parrenes trivsel faldt. Stort set alle oplevede en forværring af deres psykiske tilstand over lang tid.

Anne la Cour Vågen har forklaret[169] bl.a., at parrene allerede var adskilt den 16. februar 2016. Fædrene blev kørt op fra Avnstrup til "parmøde" i Anneberg og til endnu en tumultarisk situation med "gråd og tænders gnidsel", da de tog afsted igen.[170] Nogle af deres psykologer lavede screeninger af pigerne, der havde det elendigt. Det var meget svært for pigerne at forstå og for Røde Kors at håndtere, at parret sammen havde været på flugt, og at pigen ikke måtte være i nærheden af den person, som hun følte sig allermest tryg ved. Det var utrolig svært at forklare. Røde Kors frygtede yderligere traumer, men gjorde, hvad de kunne, for at afhjælpe situationen på Center Anneberg, der var et børnecenter, og Center Avnstrup, hvor mændene boede.

To socialkoordinatorer på det center, hvor flere af kvinderne i de adskilte par var placeret, udarbejdede den 1. marts 2016 et notat om observationer og vurderinger i forbindelse med indkvarteringen af beboere i ægteskaber. Af notatet fremgår bl.a.:

> "Observationer:
> Dalende trivsel for hele gruppen, er kommet til udtryk i forskellig grad med forskellige reaktioner, herunder:
>
> Konflikter internt blandt pigerne, en stor del af denne gruppe beboere er opfarende. Alle tilhørende denne gruppe virker til at være i konstant beredskab.
>
> Psykiske reaktioner: Selvmordstanker, søvnbesvær, utryghed, manglende appetit, ked af det, mistet koncentration. En enkelt pige har forsøgt at tage sit liv ved at tage piller.

168 Afhøringsekstrakten, side 528.
169 Afhøringsekstrakten, side 510.
170 Afhøringsekstrakten, side 513.

> Voldsom tristhed, håbløshed, meningsløshed.
>
> Fysiske reaktioner, herunder: besvimelse, manglende føde- og væskeindtag, fysiske vredesudbrud.
> ...
> Efter knapt to uger, ser det ikke ud til at beboerne er faldet til ro med beslutningen om indkvarteringen.
> ..."

Helle Kjems har herom forklaret[171], at hun havde de oplysninger, hun kom ind på i sin mail af 17. februar 2016, fra Udlændingestyrelsen via sin dialog med Kristina Rosado, herunder oplysningen om, at Udlændingestyrelsen ville prøve at rejse enkeltsager. Adspurgt, om hun vidste, hvilken type enkeltsager Udlændingestyrelsen ville rejse over for ministeriet, har hun forklaret, at hun på det tidspunkt havde sendt flere enkeltsager ind til styrelsen for at gøre dem opmærksom på sagerne. Hun kan se af sine noter, at hun den 17. februar 2016 sendte en liste med sagerne til Udlændingestyrelsen, og inden da havde hun formidlet oplysningerne om enkeltsagerne mundtligt til Kristina Rosado.

5.4.2. Udlændingestyrelsen efterspørger retningslinjer

Det fremgår af sagens oplysninger, at Udlændingestyrelsen efterspurgte retningslinjer for, hvordan indkvarteringsordningen skulle gribes an. Dette kom til udtryk ved bl.a. en række mails, herunder en intern mail fra direktør Henrik Grunnet, der den 16. februar 2016 bl.a. kl. 11.42 tilkendegav: "Så vidt jeg forstår det, har vi kun følgende (pressemeddelelsen fra sidste uge)", ligesom han meddelte, at styrelsen måtte spørge i ministeriet, hvornår retningslinjerne ville foreligge. Lene Linnea Vejrum skrev samme dag kl. 12.10 i en mail til Henrik Grunnet, at styrelsen ikke havde modtaget nogen retningslinjer endnu, men at hun fra ministeriet havde fået at vide, at de "snarest vil begynde at se på dem." Ligeledes den 16. februar 2016 sendte Lene Linnea Vejrum kl. 16.50 en mail til Lykke Sørensen, hvori hun oplyste, at styrelsen var i dialog med operatørerne om flytning af de par, hvor der var børn, og at det rejste en række spørgsmål, som styrelsen gerne ville drøfte med departementet.

171 Afhøringsekstrakten, side 526.

5.4.3. Ministeriets håndtering af en pressehenvendelse og Justitsministeriets inddragelse heri

Den 18. februar 2016 modtog Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en henvendelse fra en journalist fra Jyllands-Posten. Journalisten efterspurgte en udtalelse fra ministeren i anledning af, at flere universitetsprofessorer havde anført, at regeringen kunne være på vej til at overtræde Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, hvis man ville hindre, at par i asylcentrene, hvor den ene ægtefælle var under 18 år, kunne bo sammen.

Henvendelsen foranledigede en række drøftelser internt i ministeriet om en mulig besvarelse.

Det fremgår af mailkorrespondancen fra ministeriet, at Mark Thorsen var af den holdning, at ministeren ikke skulle komme med en kommentar, men han ønskede et faktuelt, kort svar fra ministeriet om, at ministeriet ikke vurderede, at ordningen var i strid med Menneskerettighedskonventionen. Ministeriet udarbejdede herefter følgende svarudkast, der blev rundsendt mellem Lykke Sørensen, Jesper Gori og Anna-Sophie Saugmann-Jensen:

> "...
> <u>Udkast til ministersvar:</u>
>
> *"Det er ministerens vurdering, at ordningen med separat indkvartering af mindreårige ægtefæller generelt set er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Det kan dog være nødvendigt at gøre undtagelse i helt særlige tilfælde."*
> ..."

Jesper Gori skrev i en krydsende mailtråd samme dag kl. 17.36 om udkastet til ministersvar følgende til Anna-Sophie Saugmann-Jensen:

> "... Jeg tror også, at vi ikke når igennem med 2. del - men nu prøver vi ..."

Lykke Sørensen kommenterede svarudkastet i en krydsende mailtråd ved en mail af 18. februar 2016 kl. 19.11 således:

> "...

> Jeg synes, at vi skal vende med JM. Kan vi udelade "generelt set"? Vi mener jo ordningen er i overensstemmelse med EMRK og Børnekonventionen, men at der kan være konkrete tilfælde, hvor det er i strid med konventionerne at skille dem. ..."

Udkast til ministersvaret blev herefter den 19. februar 2016 kl. 10.23 – med udeladelse af ordene "generelt set" – sendt til bemærkninger i Justitsministeriet. Af en intern mail fra Justitsministeriet, der blev sendt kl. 10.59 fra souschef i Stats- og Menneskeretskontoret Caroline Østergaard Nielsen til kommitteret i EU- og Menneskeret Nina Holst-Christensen, fremgår følgende bl.a.:

> "...
> Se udkast til ministersvar om barnebrude nedenfor.
>
> Vi ved ikke rigtig, om der med "ordningen" henvises til de retningslinjer, som er beskrevet i pressemeddelelsen. Ifølge pressemeddelelsen (http://uibm.dk/nyheder/2016-02/inger-stojberg-stopper-indkvartering-afbarnebrude-pa-asylcentre) må ingen under 18 år ifølge retningslinjerne indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn.
>
> Vi kan vel ikke stå på mål for at de beskrevne retningslinjer er i overensstemmelse med EMRK. Vi foreslår derfor som minimum, at ordet "ordningen med" slettes. Så er sætningen isoleret set korrekt, men har jo ikke forbindelse til virkeligheden, hvis de rent faktisk vil praktisere ordningen som beskrevet i pressemeddelelsen.
> ..."

Justitsministeriet besvarede samme dag kl. 12.48 henvendelsen fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet således:

> "...
> Vi har ingen bemærkninger til jeres udkast til ministersvar.
>
> Vi har – som bekendt – alene set på den uformelt på kontorniveau.
> ..."

Adam Abdel Khalik har om dette forløb forklaret[172] bl.a., at han husker forløbet, fordi han havde et oplæg til svar, som ikke blev fulgt. Anna-Sophie Saugmann-Jensen fortalte, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde fået en pressehenvendelse fra Jyllandsposten vedrørende indkvartering af barnebrude, og hun spurgte, hvornår Justitsministeriet kunne levere rådgivning i forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Det var i vinterferien, og derfor sagde han til hende, at de ikke kunne klare det i samme uge. Hvis Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skulle have Justitsministeriets godkendelse, måtte det vente til den efterfølgende uge, da det var en sag, der skulle igennem "hele kæden" og helt op til ministeren. Han kunne se på Anna-Sophie Saugmann-Jensen, at hun ikke kunne bruge det svar til noget, og han tilbød hende derfor, at de i stedet kunne levere nogle uformelle bemærkninger på kontorniveau. Efter at have foretaget nogle undersøgelser forelagde han sine tanker for Caroline Østergaard Nielsen. Han sagde, at det var hans vurdering, at der kunne ske adskillelse, hvis der var konstateret tvang, eller hvis pigen var under 15 år. Han konkluderede, at der måtte være "ret" mange tilfælde, hvor man ikke kunne adskille. Han sagde desuden, at han var bekymret over den konkrete administration, fordi der udadtil alene var kommunikeret undtagelsesfrit, og fordi det i det udkast, de havde modtaget fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, var anført, at "det kan dog være nødvendigt at gøre undtagelse i helt særlige tilfælde". Det var bekymrende, fordi det kunne tegne et billede af, at det var noget, man havde tænkt sig at gøre i meget få tilfælde, mens han havde den opfattelse, at det kunne være i ganske mange tilfælde. Han foreslog derfor at erstatte sætningen med, at ordningen selvfølgelig skulle administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Caroline Østergaard Nielsen fortalte ham, at der havde været "noget med Nina Holst-Christensen og Lykke Sørensen" i sagen. Mens han stod på Caroline Østergaard Nielsens kontor, forfattede hun den mail, hun sendte til Nina Holst-Christensen. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet rykkede "som gale" for svar, fordi de gerne ville svare Jyllands-Posten, og på et eller andet tidspunkt rykkede han Nina Holst-Christensen telefonisk. Hun var i Amsterdam på tjenesterejse. Han begyndte med at sætte rammen og fortælle, at der var tale om nogle uformelle bemærkninger på kontorniveau. Han sagde også, at de var bekymrede. Der lod til at være en forskel mellem administrationen og det, der var meldt ud eksternt. Til sidst

172 Afhøringsekstrakten, side 308 ff.

kom han også til at give udtryk for sit eget synspunkt; at undtagelserne var formuleret "lige snævert nok". Nina Holst-Christensen sagde til ham, at sagen var drøftet med Lykke Sørensen, og at Lykke Sørensen havde garanteret, at der ville være en "kattelem", som var det ord, Nina Holst-Christensen brugte, samt at der ville blive administreret lovligt. Nina Holst-Christensen sagde, at de derfor ikke skulle tage den specifikke formulering så tungt. Nina Holst-Christensen sagde til ham, at han skulle meddele, at de ikke havde bemærkninger, hvilket han gjorde. Som han husker det, drøftede han ikke spørgsmålene om beskyttelsesværdigt familieliv, legalitetskravet, anerkendelsesværdigt formål eller proportionalitetskravet med hverken Caroline Østergaard Nielsen eller Nina Holst-Christensen. Detaljegraden af samtalerne var meget overordnet. For at få svar på, om der var hjemmel, skulle Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet have bedt specifikt om det. Han gjorde sig ikke på dette tidspunkt overvejelser om, hvorvidt der var hjemmel. Det var ikke en del af hans arbejde eller den bestilling, der var. Det måtte de gå ud fra, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet selv havde styr på.

Nina Holst-Christensen har herom forklaret[173] bl.a., at hun drøftede henvendelsen med Adam Abdel Khalik, herunder det der fremgik af mailen af 19. februar 2016 kl. 10.59 fra Caroline Østergaard Nielsen til Adam Abdel Khalik og hende om, at de "vel ikke [kan] stå på mål for at de beskrevne retningslinjer er i overensstemmelse med EMRK". Hun sagde til Adam Abdel Khalik, at Lykke Sørensen og Jesper Gori var fuldt ud bekendte med, hvordan ordningen skulle administreres for at være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, hvilket var blevet bekræftet ved tre møder. Hun så derfor ikke noget behov for, at de nu gik ind og ændrede i pressemeddelelsen. Det stod lysende klart for hende, at Lykke Sørensen og Jesper Gori vidste, at der ikke kunne gennemføres en undtagelsesfri adskillelse af asylansøgerne. Dét var årsagen til, at hun sagde, at de ikke skulle komme med nogen bemærkninger til udtalelsen. Hun var på daværende tidspunkt ikke bekendt med, om Lykke Sørensen og Jesper Gori havde fortalt Udlændingestyrelsen, at de ikke skulle administrere ordningen undtagelsesfrit. Hun hørte først sent i forløbet, at Udlændingestyrelsen på daværende tidspunkt allerede var gået i gang med at behandle sagerne. Det var i april 2016, hvor hun blev involveret i svaret til Folketingets Ombudsmand.

173 Afhøringsekstrakten, side 622-623.

I forlængelse af Justitsministeriets svar skrev Merete Milo kl. 13.03 til Lykke Sørensen:

> "...
> JM er vendt tilbage vedr. vores svar i sagen om barnebrude ... Adam har oplyst, at Nina også har set den. Kommunikationsenheden har rykket os – kan vi sende svaret til dem (uanset at det ikke har været hele vejen op i JM).
>
> + kan vi ikke bede dem om at justere/berigtige pressemeddelelsen, der giver det klare indtryk, at indkvartering sammen er helt udelukket ..."

Kl. 13.59 besvarede Lykke Sørensen mailen, der tillige blev sendt cc til Jesper Gori og Anna-Sophie Saugmann-Jensen, således:

> "...
> Det kan vi ikke, fordi det er ministerens klare tilkendegivelse, at der ikke skal være undtagelser. Jesper og jeg har haft et længere forløb med ministeren om sagen.
>
> Vores besvarelse til avisen skal derfor også godkendes af både Uffe og ministeren samt Mark. Jeg tror ikke, at vi kommer igennem med en besvarelse som anført nedenfor, men det skal vi selvfølgelig forsøge, og vi må skrive, at det har været forelagt JM.
> ..."

Lykke Sørensen har om sin mail forklaret[174], at det forløb, hun henviste til i mailen, var forløbet den 9.-10. februar 2016 op til udsendelsen af pressemeddelelsen. Merete Milo havde ikke tidligere være inddraget i sagen, og Merete Milo observerede i denne forbindelse helt rigtigt, at pressemeddelelsen ikke fortalte om hele ordningen, men alene om hovedreglen.[175] Derfor mente Merete Milo, at det måtte være en fejl, og at de måtte berigtige det. Adspurgt, hvorfor hun ikke på dette tidspunkt spurgte departementschefen eller ministeren, om det ikke var tid til at få misforståelsen ud af verden, har hun forklaret, at hun allerede havde haft den drøftelse med ministeren og sagt, hvad der var at

174 Afhøringsekstrakten, side 56.
175 Afhøringsekstrakten, side 63.

sige. Det vidste alle. Hun havde derfor ikke nogen anledning til at gå skridtet videre – ud over hendes forslag om at sige det, som det var.

Jesper Gori har herom forklaret[176] bl.a., at han på daværende tidspunkt var bortrejst på ferie, men han er enig i, at det var ministerens klare tilkendegivelse, at der ikke skulle være undtagelser, og at man på daværende tidspunkt ikke kunne berigtige pressemeddelelsen. På daværende tidspunkt så man ind i et forløb, hvor man gik ud fra, at det ville være svært at overbevise ministeren om, at man i de konkrete sager kunne undlade at adskille. Han opfattede det "længere forløb" som forløbet den 9. og 10. februar 2016 og forløbet efter ministerens udmelding på Facebook. Lykke Sørensen vurderede, at man ikke kunne korrigere pressemeddelelsen, idet ministeren havde sendt en undtagelsesfri pressemeddelelse ud, selvom ministeren var blevet gjort bekendt med, at der skulle være undtagelser.

Merete Milo har herom forklaret[177] bl.a., at hun husker forløbet den 19. februar 2016, hvor Anna-Sophie Saugmann-Jensen kom ind til hende, fordi Jesper Gori ikke var på kontoret. Der var kommet en henvendelse fra Jyllands-Posten, som skulle besvares. Som hun husker det, viste Anna-Sophie Saugmann-Jensen hende i den forbindelse pressemeddelelsen på ministeriets hjemmeside. Det var hendes indtryk, at Anna-Sophie Saugmann-Jensen var bekymret over pressemeddelelsen. Hun blev også selv bekymret, fordi der stod, at ordningen var undtagelsesfri, og at alle skulle adskilles. Hun sagde til Anna-Sophie Saugmann-Jensen, at det ikke var retvisende, fordi det, der stod, var ulovligt. I en sådan situation orienterer man sin chef. Derfor skrev hun mailen af 19. februar 2016 kl. 13.03 til Lykke Sørensen. Hun tænkte, at de var nødt til at rette udmeldingen i pressemeddelelsen. Da hun modtog Lykke Sørensens svar, konstaterede hun, at Lykke Sørensen tog hånd om sagen.

Udkastet til besvarelse, som blev sendt til ministeriets presseafdeling, så herefter således ud:

> "...
> Her er vores udkast til svar:

176 Afhøringsekstrakten, side 259.
177 Afhøringsekstrakten, side 368.

> ”Det er ministeriets vurdering, at ordningen med separat indkvartering af mindreårige ægtefæller er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Det kan dog være nødvendigt at gøre undtagelse i helt særlige tilfælde.”
>
> Udkastet har været vendt med JM (som følge af vinterferien alene uformelt på kontorniveau, dvs. den har ikke været forelagt højere oppe)
>
> Svaret skal godkendes af Uffe, Mark og ministeren.”

Svarudkastet blev kort efter videresendt til Mark Thorsen, der kl. 14.41 skrev således til presse- og kommunikationsrådgiver Pernille Rølle Hansen:

> ”Kunne ikke få fat i Gori, men kan du ikke prøve at få godkendt denne:
>
> ”Det er ministeriets vurdering, at den generelle ordning med separat indkvartering af mindreårige ægtefæller er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.”
>
> /Mark”

Af en mail fra samme dag kl. 15.53 fra Merete Milo til blandt andre Lykke Sørensen, Jesper Gori og Anna-Sophie Saugmann-Jensen fremgår det bl.a.:

> ”...
> T.O.
>
> ... Jeg har talt med Pernille og sagt, at det er afdelingens vurdering, at det ikke er juridisk holdbart at sige det så firkantet.
>
> Jeg kan forstå på Pernille, at resultatet så nok bliver, at der slet ikke kommenteres herfra.
> ...”

Lykke Sørensen har om dette forløb forklaret[178] bl.a., at hun ikke ved, hvem der traf beslutningen om, at der ikke skulle svares. De afleverede et udkast, fordi der nu var en række professorer mv., der sagde det, de hele tiden havde sagt; at ordningen – altså den undtagelsesfri ordning, professorerne havde forstået ud fra pressemeddelelsen – kunne give anledning til problemer med EMRK. Det var de enige i, hvis det var sådan, det var. Derfor lavede de det udkast, de gjorde. Hun kunne blot efterfølgende konstatere, at så kom den nok ikke ud.

Inger Støjberg har om dette forløb forklaret[179] bl.a., at hun ikke var involveret i henvendelsen fra Jyllands-Posten. Hun var på ferie på dette tidspunkt og havde ikke noget at gøre med henvendelsen.

Søren Pind har herom forklaret[180] bl.a., at han ikke husker noget om dette forløb.

Mark Thorsen har om dette forløb forklaret[181] bl.a., at det var meget normalt, at pressechefen gik forbi ham, hvis der var pressehenvendelser på større områder. Han er først siden blevet bekendt med, at besvarelsen også blev vendt med Justitsministeriet. Han havde ikke en særlig lang drøftelse med embedsmændene i ministeriet om besvarelsen til Jyllands-Posten. Som han husker det, var det i en vinterferie, hvor han på mail fik et udkast til svar, hvorefter han foreslog et andet svar, der undlod at nævne, at det kunne være nødvendigt at gøre undtagelser i helt særlige tilfælde. Han tror, at man vendte hans forslag med Jesper Gori, og det kunne Jesper Gori ikke nikke til. Derudover havde han ikke noget at gøre med embedsværket i den forbindelse. Han fik ikke en forklaring på, hvorfor man ikke brugte hans forslag. Han læser mailen som en kommentar til ministerens udadvendte kommunikation i forhold til undtagelser. Ministeren havde ikke noget ønske om, at den kattelem, som hun nødtvunget havde accepteret, i offentligheden kom til at fremstå som en ladeport. Hun var derfor ikke interesseret i, at man reklamerede med kattelemmen. Det var i det lys, man skulle se hans forslag til besvarelse på henvendelsen fra Jyllands-Posten. Der var på dette tidspunkt ikke truffet afgørelse i alle sager, og han var stadig af den overbevisning, at når man havde gennemgået alle

178 Afhøringsekstrakten, side 62-63.
179 Afhøringsekstrakten, side 127.
180 Afhøringsekstrakten, side 217.
181 Afhøringsekstrakten, side 387-388.

sagerne, ville resultatet af gennemgangen være, at der var sket adskillelse i alle sagerne.

5.4.4. Høring af indkvarteringsoperatørerne

Den 18. februar 2016 iværksatte Udlændingestyrelsen en fornyet høring af operatørerne. Høringen havde ifølge høringsmailen til formål at afdække antallet af par, herunder om de havde børn, samt deres øvrige familiemæssige relationer i Danmark med henblik på at foretage en vurdering af, hvordan parrene "mest hensigtsmæssigt" kunne adskilles. Høringsmailen var vedhæftet sålydende skema:

	Spørgsmål	Svar
1.	**Person ID på parret**	
2.	**Er den kvindelige part gravid?**	
	Hvis ja, hvornår har hun termin?	
3.	**Har den kvindelige part andre voksne familiemedlemmer i Danmark?**	
	Hvis ja, er de asylansøgere eller herboende?	
	Hvor bor disse familiemedlemmer?	
	Vil de kunne støtte hende, når parret flytter fra hinanden?	
	Ønsker hun at bo sammen med eller i nærheden af disse familiemedlemmer? (NB! Vi kan ikke garantere, at vi kan efterkomme et evt. ønske.)	
4.	**Har den mandlige part andre familiemedlemmer i Danmark?**	
	Hvis ja, er de asylansøgere eller herboende?	
	Hvor bor disse familiemedlemmer?	
	Vil de kunne støtte ham, når parret flytter fra hinanden?	
	Ønsker han at bo sammen med eller i nærheden af disse familiemedlemmer? (NB! Vi kan ikke garantere, at vi kan efterkomme et evt. ønske.)	
5.	**Har parret fælles børn og/eller særbørn?**	
	Hvis ja, har parret en holdning til, hos hvilken forælder barnet/børnene fremover skal bo? *(NB! Vi kan ikke garantere, at vi kan efterkomme et evt. ønske.)*	
6.	**Hvordan fungerer familien på nuværende tidspunkt?**	
	Er der bekymring for parternes trivsel eller for eventuelle børns trivsel? Hvis ja, beskriv nærmere.	
	Er der iværksat støtteforanstaltninger? Hvis ja, beskriv nærmere.	

7.	**Hvordan forventes det, at familien vil fungere efter en adskillelse af parret/familien?**	
	Er der en høj risiko for, at der vil opstå akut bekymring for et eller flere familiemedlemmers trivsel?	
	Er der en høj sandsynlighed for, at det bliver nødvendigt at iværksætte eller intensivere støtteforanstaltninger?	
8.	**Øvrige forhold**	
	Er der andre forhold, Udlændingestyrelsen bør kende til for at kunne finde den mest hensigtsmæssige fremtidige indkvartering for parrene/familierne?	

5.4.5. Møde den 22. februar 2016 mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen

Det fremgår af sagens oplysninger, at der den 22. februar 2016 kl. 9.00 blev afholdt et møde mellem medarbejdere i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen.

Der ses ikke at foreligge noget referat fra mødet. Dog foreligger der en mail fra den 23. maj 2017 kl. 18.22, hvor et tidligere udkast til en mail af 17. februar 2016 fra Udlændingestyrelsen til ministeriet fra februar 2016 ses omtalt, og som indgår i den samme mailtråd. Det fremgår af mailen af 23. maj 2017 bl.a.:

> ”Kære Ditte
>
> Er det en af dem, der aldrig blev til en mail til dep. fordi de hellere ville mødes med os?
>
> Vh
> Lene”

Ditte Kruse Dankert besvarede mailen senere samme dag således:

> ”Ja, tror det blev oplægget til der første møde med dem. Mødet blev holdt hos Line, Lykke deltog (du, jeg, Line, Lykke, Kristina, Jesper). Talte faktisk med Kristina om netop dette møde i dag. Der var de ikke i tvivl om, at alle kunne adskilles. Kan ikke huske, om det allerede var der, ministeren havde set de konkrete sager, vi havde spurgt til. Det var nok først næste gang. Jeg kan ikke huske, hvornår jeg skrev notatet med de konkrete sager.

Der var også et uformelt morgenmøde med Jesper hos mig (han cyklede forbi), hvor disse ting blev berørt. Det var der, hvor han nævnte det med de rødhårede for mig (du var ikke med). Kristina deltog. Jeg kan ikke huske, hvad der kom først."

Mailen af 17. februar 2016 kl. 15.38 som omtales i korrespondancen er sålydende:

"Kære Lene og Margit

Nedenfor mit udkast til en første mail til departementet med de punkter, som vi drøftede med RK i går. Hvis I kan komme på mere, vi skal høre dem om, må I jo endelig sige til. Jeg forestiller mig umiddelbart, at vi i første omgang alene beder dem om at forholde sig til det generelle, hvorefter vi forelægger de konkrete sager i en separat mail. Lene, fik du svar på, hvem vi skal stile mailen til?
...
Af ministerens pressemeddelelse af 10. februar 2016 fremgår det, at asylansøgere under 18 år fremover ikke må bo sammen med en ægtefælle eller samlever, samt at ingen mindreårige under 18 år må indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn. Det fremgår endvidere af pressemeddelelsen, at ministeren har bedt Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og at Udlændingestyrelsen skal ændre den hidtidige praksis på området.

Indholdet af pressemeddelelsen giver anledning til en række overvejelser i forhold til, hvorledes adskillelsen af par, hvor den ene eller begge parter er mellem 15 og 18 år, rent praktisk skal foregå. Dette gør sig navnlig gældende i sager, hvor parrene har fælles børn. Vi skal derfor bede ministeriet forholde sig til følgende:

– Hvem skal tage stilling til, hvor fælles børn skal tage ophold? Er det Udlændingestyrelsen – og i givet fald ud fra hvilke hensyn? – eller har parrene selv pligt til at tage stilling til dette?

- Kan forældrene indkvarteres på centre i umiddelbar nærhed af hinanden, således at forældrene har mulighed for at udøve samvær med børnene i det omfang, de selv ønsker?
- Skal forældrene have mulighed for at vælge samværsløsninger, f.eks. 7-7-ordninger, og betyder det i givet fald, at både bopæls- og samværsforældre skal indkvarteres på eneværelser på deres respektive centre?
- Skal styrelsen dække udgifter til transport til samvær med børn, der ikke bor sammen med begge forældre, når dette er en direkte følge af en administrativ beslutning om at indkvartere forældrene hver for sig?
- Med hvilken vægt skal overvejelser om øvrige familierelationer på centeret indgå, når styrelsen skal beslutte at skille familierne ad, herunder evt. fælles børns relationer til eksempelvis bedsteforældre e.l.?
- Skal par, hvor begge parter er mindreårige, flyttes til hver sit center, selv om de for nuværende ikke deler værelse på børnecenteret? Det bemærkes, at børnecentrene typisk ligger med stor geografisk afstand til hinanden.

Vi skal henlede ministeriets opmærksomhed på, at vi på nuværende tidspunkt ikke har et setup i asylcentersystemet, som kan håndtere indkvartering af enlige mindreårige med børn. Børnecentrene indkvarterer ikke uledsagede mindreårige med egne børn, og kvindecenteret indkvarterer ikke uledsagede mindreårige. De relativt få tilfælde af enlige mindreårige med børn, som er kendt i indkvarteringssystemet, og hvor der ikke er et familiemæssigt netværk omkring den mindreårige forælder, anbringes typisk på familieinstitution som en social foranstaltning.

Vi skal endvidere understrege, at adskillelse af par, hvor den ene eller begge parter er mellem 15 og 18 år, i sig selv kan give anledning til bekymring for evt. fælles børns trivsel. Det må derfor forventes, at adskillelsen af parrene vil resultere i et øget antal kommunale underretninger, navnlig i sager hvor familien er sårbar som følge af fysisk sygdom eller psykosocial belastning, og dermed et øget behov for iværksættelse af sociale foranstaltninger.

Endelig ønskes ministeriets stillingtagen til, om operatøren er forpligtet til at foretage politianmeldelse i sager, hvor det f.eks. i forbindelse med

> den første indlogering på modtagecenter konstateres, at en mindreårig under 15 år er samlevende i ægteskabslignende forhold med en person over 15 år, uagtet at parret i indkvarteringsmæssig sammenhæng adskilles. Praksis har hidtil været, at operatøren efter behov underretter de sociale myndigheder."

Efter mødet den 22. februar 2016 sendte Lene Linnea Vejrum kl. 15.20 en mail til Ditte Ditte Kruse Dankert og Kristina Rosado, hvori hun skrev, at styrelsen nu på baggrund af dagens møde kunne bede operatørerne høre forældrene om, hvorvidt de ønskede, at deres barn/børn skulle bo hos mor eller far. Ditte Kruse Dankert sendte senere samme dag – kl. 16.47 – sålydende mail til bl.a. Nils Bak og Lene Linnea Vejrum:

> "... Vi får ikke retningslinjer fra departementet. De[t] er afklaret på møde i dag. Vi kan måske bare oplyse, at vi har orienteret operatørerne om den nye praksis, jf. pressemeddelelsen, at mange allerede er adskilt, og at vi er i gang med processen omkring adskillelse af parrene, herunder par med børn."

Det kan på baggrund af en mødeindkaldelse af 18. februar 2016 og forklaringerne i sagen lægges til grund, at Line Skytte Mørk Hansen, Lykke Sørensen, Jesper Gori, Lene Linnea Vejrum, Ditte Kruse Dankert, Kristina Rosado og muligvis også Anne Nygaard Just deltog i mødet.

Lykke Sørensen har forklaret[182] bl.a., at hun tror, at det allerede var den 16. februar, at de drøftede, at der var par, der ikke kunne adskilles, men det kan også have været på et senere møde. Hun deltog i et par møder med Udlændingestyrelsen om sagen.[183] Ordvekslingen den 22. februar 2016 eller under et senere møde blev en lille smule skarp, idet der hos enkelte af Udlændingestyrelsens medarbejdere var lidt personlige holdninger og følelser indblandet. Man var derfor nødt til at sige, at man i videst muligt omfang skulle gøre det, som ministeren ville. Den tidligere opfattelse var, at man kunne adskille alle, men at nogle dog skulle indkvarteres på samme asylcenter. Udlændingestyrelsen kan godt have fået den opfattelse på mødet, at alle kunne adskilles med det forbehold, at man var i en proces, hvor det skulle undersøges, hvordan ordningen skulle

182 Afhøringsekstrakten, side 64.
183 Afhøringsekstrakten, side 161-162.

være. Hun er sikker på, at hun under mødet gav udtryk for dette forbehold. En af udfordringerne var, at ordningen skulle administreres, samtidig med at det skulle klarlægges, hvilke rammer der var for ordningen. Hun husker, at Lene Linnea Vejrum, Ditte Kruse Dankert og et par yderligere medarbejdere fra Udlændingestyrelsen, herunder formentlig Kristina Rosado, deltog i de møder, som hun havde med styrelsen. De skarpe holdninger gik på, at det var noget "skidt", og at det var synd for nogle mennesker. Der var ikke nogen, der sagde noget om, at det var ulovligt, men der blev givet udtryk for personlige holdninger om, at beslutningen var mærkelig og vanskelig at gennemføre.

Line Skytte Mørk Hansen har forklaret[184] bl.a., at hun aldrig på et møde har hørt nogen fra Udlændingestyrelsen udtale, at alle skulle adskilles undtagelsesfrit. Hun kan se i sin kalender, at hun deltog i et møde den 22. februar 2016.[185] Hun husker ikke, hvad der specifikt blev talt om. De talte om problemstillingen og ikke om de konkrete sager. De kan sagtens have talt om de emner, der er nævnt i mailen af 17. februar 2016 kl. 15.38.

Jesper Gori har om mødet den 22. februar 2016 forklaret[186] bl.a., at han ikke har nogen særlig god erindring om mødet. Drøftelserne på mødet var af meget teknisk karakter. Mødet handlede ikke om, hvorvidt der skulle ske adskillelse, men om hvordan adskillelsen skulle ske. Som han husker det, rejste Lene Linnea Vejrum under mødet den 22. februar 2016 ganske kort det spørgsmål, at der var konkrete sager, som rejste spørgsmål om, hvorvidt der skulle ske adskillelse. Dette skete på vej ud ad døren fra mødet. Han bekræftede, at det var ham, som Udlændingestyrelsen skulle drøfte de konkrete sager med. Lykke Sørensen præciserede på mødet, at ordningen indeholdt undtagelser, selvom de på daværende tidspunkt havde den vurdering, at der var tale om ganske få undtagelser. Lykke Sørensen tilkendegav ligeledes, at der efter deres opfattelse var tale om en lovlig og saglig ordning. Lykke Sørensen præciserede også nogle gange på mødet, at man skulle forsøge at imødekomme ministerens ønske så meget som muligt, og at Udlændingestyrelsen skulle lægge sig op ad dette snit i den konkrete sagsbehandling. Foreholdt forklaringen fra Lykke Sørensen om, at ordvekslingen under et møde den 22. februar 2016 eller senere blev "en lille smule skarp", har han forklaret, at han oplevede det således, at

184 Afhøringsekstrakten, side 201.
185 Afhøringsekstrakten, side 205.
186 Afhøringsekstrakten, side 257 ff.

emnet betød meget for medarbejderne i Udlændingestyrelsen, og det blev under mødet præciseret med en vis skarphed, at der efter departementets vurdering var tale om en lovlig ordning.[187] Som han husker det, handlede det, som medarbejderne fra Udlændingestyrelsen spurgte ind til, ikke om, hvordan de skulle forholde sig til den generelle instruks. Det handlede mere om, hvordan de skulle forholde sig, hvis man ikke fulgte den generelle instruks. Han forstod det således, at Udlændingestyrelsen "gik tilbage" til den tidligere ordning, dvs. en ordning, hvor man ikke gik til grænsen. Han tror ikke, at spørgsmålet under mødet gik på de retlige overvejelser. Som han husker det, gik drøftelserne ikke på, om der var tale om en lovlig ordning. Drøftelserne gik mere på, om man skulle bevæge sig i den retning, som der politisk var lagt op til. På mødet den 22. februar 2016 drøftede de ikke, om det var lovligt at have en ordning uden undtagelser.

Lene Linnea Vejrum har om mødet forklaret[188] bl.a., at de kom ind til mødet med henblik på at drøfte nogle af de spørgsmål, de havde, og de kom relativt hurtigt ud af mødet igen med besked om, at de selv skulle udarbejde retningslinjer vedrørende mange af spørgsmålene, herunder om parrene måtte adskilles på samme center, om de adskilte par kunne bo tæt på hinanden, om parrene skulle have dækket udgifter til at besøge hinanden osv. Spørgsmålet, om der skulle ske adskillelse, var ikke et tema, fordi departementet, da f.eks. spørgsmålet om sammenhængen med ledsagervurderingen blev bragt op, afviste at gå ind i det juridiske. Ditte Kruse Dankerts mail af 23. maj 2017 kl. 19.24 om, at "der var de ikke i tvivl om, at alle kunne adskilles", afspejler styrelsens opfattelse af departementets holdning, da de gik fra mødet.

Ditte Kruse Dankert har om mødet forklaret[189] bl.a., at det var Line Skytte Mørk Hansen, der sad for bordenden og var mødeleder. Lykke Sørensen og Jesper Gori deltog også. Hun opfattede Lykke Sørensen og Jesper Gori som lidt perifere. Hun husker det som et meget "rodet" møde, hvor de blev mødt med noget andet end det, de havde forestillet sig. De havde troet, at de ville høre om baggrunden for ordningen og om vejledningen. Hun vil tro, at Line Skytte Mørk Hansen bød velkommen, men det blev meget hurtigt sagt, at det var Udlændingestyrelsen, der skulle udarbejde retningslinjerne. De havde

187 Afhøringsekstrakten, side 293-294.
188 Afhøringsekstrakten, side 418 ff.
189 Afhøringsekstrakten, side 447 ff.

forestillet sig, at de også kunne tale om det mere grundlæggende i ordningen, og Kristina Rosado trak nogle paralleller til ledsagervurderingen og anførte, at det var påfaldende, at man kunne være ledsager, men ikke måtte bo sammen. Line Skytte Mørk Hansen sagde noget håndfast til hende, at dette overhovedet ikke havde noget at gøre med den foreliggende situation. Det stod herefter klart, at der ikke skulle drøftes mere grundlæggende spørgsmål om ordningen. De forsøgte at "pippe" om, hvorvidt ordningen overhovedet kunne lade sig gøre, ligesom der blev rejst praktiske spørgsmål. Deres opfattelse var, at de fik at vide, at "det kan man godt", og at det alene var de praktiske elementer, der skulle afklares. Hun husker ikke, at Lykke Sørensen og Jesper Gori sagde noget. Hun forstod mødet som beskrevet i mailen af 23. maj 2017. Der var ingen, der modsagde Line Skytte Mørk Hansen, da hun sagde, at ordningen kunne lade sig gøre. Notatet af 2. februar 2016 blev ikke nævnt under mødet.

Kristina Rosado har herom forklaret[190] bl.a., at hun deltog i mødet den 22. februar 2016. Det var Line Skytte Mørk Hansen, der var mødeleder. De havde haft en forventning om, at de skulle drøfte retningslinjerne for ordningen, herunder mulighederne for undtagelser. De havde på daværende tidspunkt fortsat en forhåbning om, at de ville få nogle retningslinjer fra departementet. Hun havde haft to spørgsmål, som hun ville have bragt op på mødet, men da hun bragte det første spørgsmål op, blev det hurtigt og kontant lukket ned. Det ene spørgsmål, som hun bragte op, drejede sig om, hvordan styrelsen skulle forholde sig til en mindreårig, der blev anset for at være ledsaget af sin ægtefælle. Det hang ikke sammen, hvis man på den ene side anså den mindreårige for at være ledsaget af sin ægtefælle, men på den anden side adskilte dem rent indkvarteringsmæssigt. Man kunne nemlig ikke anses for at være ledsaget af en person, som man var i et tvangsforhold med. Det andet spørgsmål, som hun aldrig fik mulighed for at bringe op på mødet, drejede sig om, hvorvidt det var udtryk for usaglig forskelsbehandling at adskille asylpar, når man ikke i øvrigt adskilte andre på denne måde. Hendes første spørgsmål blev meget hurtigt lukket ned af Line Skytte Mørk Hansen med en bemærkning i retning af, at "det har ingen gang på jord". Hun mindes ikke, at der var andre, der forholdt sig til spørgsmålet. Som hun erindrer det, sagde Lykke Sørensen ikke meget under mødet. Der var en mærkelig stemning på mødet, og hun forlod mødet med et indtryk af, at der ikke var noget rum for

190 Afhøringsekstrakten, side 478-479.

diskussion af ordningen. Budskabet på mødet var, at ordningen var undtagelsesfri, og at en sådan undtagelsesfri ordning var inden for rammerne af dansk ret og internationale konventioner. Adspurgt, hvem fra departementet der havde sagt, at ordningen var i overensstemmelse med dansk ret og internationale konventioner, har hun forklaret, at hun kun kan huske, at det var Line Skytte Mørk Hansen, der havde talt herom på mødet. Det var også Line Skytte Mørk Hansen, der havde "tegnet departementet". Hun kan ikke huske, om Jesper Gori sagde noget på mødet. Lykke Sørensen talte på mødet, men hun kan ikke huske, hvad hun sagde. Lykke Sørensen var i hvert fald ikke fremtrædende på mødet. Hun mindes ikke, at de talte om, at der var sager, der skulle forelægges departementet. Retningslinjerne, der skulle udarbejdes, omhandlede alene de praktiske forhold i forbindelse med flytning af parrene, og det var budskabet fra departementet, at Udlændingestyrelsen selv skulle udarbejde disse retningslinjer.

Line Skytte Mørk Hansen har under genafhøringen supplerende forklaret[191] bl.a., at andre mødedeltageres forklaringer om mødet er absurd i forhold til hendes erindring om mødet. Forklaringerne er efter hendes opfattelse udtryk for en lidt mærkelig "historiefortælling" i Udlændingestyrelsen om, hvad der foregik på dette møde. Den eneste forklaring, der efter hendes opfattelse giver mening, er Jesper Goris forklaring om, at Lykke Sørensen nogle gange på mødet havde præciseret, at man så vidt muligt skulle søge at imødekomme ministerens ønske, og at Udlændingestyrelsen skulle lægge sig op ad ministerens snit i den konkrete sagsbehandling.

5.4.6. Operatørmøde den 23. februar 2016

Det fremgår af en mail af 23. februar 2016 kl. 16.22 fra Ditte Kruse Dankert, at der samme dag havde været afholdt et møde med indkvarteringsoperatørerne.

Af en PowerPoint præsentation, der ifølge ministerens svar på spørgsmål 461 den 1. april 2019 blev anvendt på mødet, fremgår bl.a.:

> **"Indkvartering af mindreårige med ægtefælle/samlevere**
>
> – Ny praksis jf. pressemeddelelse

191 Afhøringsekstrakten, side 777.

- Fremover må ingen mindreårige under 18 år indkvarteres sammen med en myndig ægtefælle/samlever
- Par skal adskilles – på forskellige centre
- Ingen undtagelser – heller ikke hvor der er fællesbørn
- ..."

Af materiale, som undersøgelseskommissionen har modtaget fra Røde Kors, fremgår det, at repræsentanten fra Røde Kors havde noteret, at det under mødet blev oplyst bl.a., at Udlændingestyrelsen "rejser pt. nogle sager som principielle for ministeriet", og at det var forventningen, at der ville komme retningslinjer, som ville rumme mulighed for dispensation i nogle sager.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret[192] bl.a., at hun ikke ved, hvad hun skal sige til disse PowerPoints. Der var tale om Udlændingestyrelsens formidling til operatørerne. Udlændingestyrelsen vidste, at der skulle være undtagelser. Adspurgt, om hun kan pege på et sted, hvor departementet skriftligt gjorde det klart, at der skulle være undtagelser, har hun forklaret, at hun ikke kan gennemskue, om Udlændingeafdelingen gjorde dette.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[193] bl.a., at baggrunden for, at det fremgår af PowerPoint præsentationen, at der ikke var undtagelser, var, at styrelsen på dette tidspunkt ikke havde fået andre meldinger. Hun ved ikke, hvad der blev sagt på mødet om styrelsens interne drøftelser om undtagelser, men hun ved, at det i forskellige sammenhænge blev sagt til nogle operatører, at styrelsen arbejdede med det.

Kristina Rosado har herom forklaret[194] bl.a., at det var hende, der holdt oplægget på mødet og havde udarbejdet PowerPoint-præsentationen. Hun lavede PowerPoint-præsentationen på baggrund af pressemeddelelsen og det budskab, de havde fået på mødet med departementet den 22. februar 2016. Hun vil tro, at hun under den efterfølgende drøftelse med operatørerne sagde, at styrelsen havde en dialog med departement om ordningen, og at styrelsen ville forsøge at bringe operatørernes skarpe indvendinger videre.

192 Afhøringsekstrakten, side 205.
193 Afhøringsekstrakten, side 421.
194 Afhøringsekstrakten, side 479-480.

5.4.7. Spørgsmål S 630 til udlændinge-, integrations og boligministeren

Den 24. februar 2016 besvarede ministeren et folketingsspørgsmål (§ 20-spørgsmål S 630) stillet den 10. februar 2016 af medlem af Folketinget Naser Khader (KF). Spørgsmålet og besvarelsen heraf er sålydende:

"Spørgsmål S 630:

Er ministeren tilfreds med hjælpen til de såkaldte børnebrude, og mener ministeren, at man gør nok for at opsøge og hjælpe dem?

Svar:

Da jeg blev bekendt med problemstillingen om barnebrude i de danske asylcentre i slutningen af januar, bad jeg med det samme Udlændingestyrelsen om at afdække omfanget af mindreårige asylansøgere, som er indkvarteret i danske asylcentre, og som har en ægtefælle eller samlever.

Udlændingestyrelsen har på baggrund af en høring af indkvarteringsoperatørerne oplyst, at der på tidspunktet for høringen var 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.

Det er for mig at se helt uacceptabelt, at mindreårige asylansøgere er indkvarteret i asylcentre i Danmark sammen med deres ægtefælle eller samlever. Derfor har jeg i sidste uge anmodet 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. På den måde kan vi sikre, at unge piger ikke bliver tvunget til at leve i et forhold med en voksen på asylcentrene. Umiddelbart efter Udlændingestyrelsens høring af indkvarteringsoperatørerne blev ét par adskilt, og de er nu indkvarteret hver for sig. De øvrige mindreårige asylansøgere, der i dag

lever sammen med deres ægtefælle eller samlever, vil ligeledes blive indkvarteret adskilt.

Mindreårige asylansøgere udgør et særligt fokusområde for Udlændingestyrelsen i relation til indkvartering. Det gælder, uanset om de kommer til Danmark som uledsagede, som en del af en familie, eller f.eks. kommer sammen med en person, der er angivet som ægtefælle eller samlever.

I forhold til hjælp og støtte til mindreårige asylansøgere med en ægtefælle eller samlever fremgår det 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 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.

Der er således stort fokus i asylcentrene på at sikre, at de unge piger trives, og jeg vil over for Udlændingestyrelsen indskærpe, at dette fokus skal fastholdes."

Henrik Grunnet har om S 630 forklaret[195] bl.a., at da han læste dette svar, kunne han konstatere, at pressemeddelelsen var blevet cementeret. Med dette folketingssvar var pressemeddelelsens bindende karakter blevet bekræftet yderligere. Han opfattede folketingssvaret som et væsentligt tilbageslag. Efter hans opfattelse var det endnu mere alvorligt, at der blev givet det samme svar til Folketinget som det, der fremgik af pressemeddelelsen. Man gik fra en situation, hvor man i Udlændingestyrelsen agerede på et meget specielt grundlag, til, at dette blev cementeret ved et folketingssvar. Udlændingestyrelsen havde ikke mulighed for at gennemskue, om Justitsministeriet var "vendt på en tallerken". Han anså det som udsigtsløst at kontakte Justitsministeriet med 5 dage tilbage i stillingen. Indtil folketingssvaret var der tale om et meget uskønt

195 Afhøringsekstrakten, side 35-36.

forløb med en ulovlig tilstand, der dog kunne rettes op, men efter dette svar var det vanskeligt at rette op. Der var ikke nogen af hans medarbejdere, der sagde til ham, at det, der foregik, var ulovligt, men der var i dialogen mellem ham og Lene Linnea Vejrum en fælles erkendelse af dette. Der var ingen af hans medarbejdere, der sagde, at de ikke ville være med til at adskille parrene.

Lykke Sørensen har om S 630 forklaret[196] bl.a., at hun godkendte svaret sammen med Line Skytte Mørk Hansen. Der var ikke indsat et forbehold i svaret, og det var ikke et fyldestgørende svar. Der burde – i bagklogskabens klare lys – have været en ekstra sætning. Det tror hun også, at ministeren har tilkendegivet. I forbindelse med sin godkendelse af udkastet til svar gjorde hun ikke noget ved det. Der er ikke forskel på det, der er anført i svaret, og i pressemeddelelsen. Svaret på spørgsmål S 630 burde have været anderledes. S-spørgsmål er politiske spørgsmål, der står i modsætning til udvalgsspørgsmål, hvor man skal gengive de juridiske forhold i alle detaljer. Det ændrer dog ikke ved, at det ville have været rigtigst at tilføje, at der skulle være mulighed for undtagelser.

Uffe Toudal Pedersen har om S 630 forklaret[197] bl.a., at besvarelsen af folketingsspørgsmål altid gik forbi hans bord, og at han har været med til at godkende besvarelsen. Når han ser svaret i dag, burde der have været anført noget om undtagelsesmulighederne og de internationale konventioner. De vidste allerede fra den 9. februar 2016, at ordningen ikke kunne administreres undtagelsesfrit. Det burde derfor have været med. Det er dog hans klare overbevisning, at det ikke var et bevidst fravalg, at undtagelserne ikke blev nævnt i dette svar. Om det var en fejl, eller om man var så fanget af den italesættelse, der var i kampens hede, ved han ikke. Svaret burde have været anderledes. Det var ikke udtryk for, at de fortsat kæmpede med ministeren. Han husker ikke drøftelser med ministeren om udformningen af svaret.

Inger Støjberg har om S 630 forklaret[198] bl.a., at det hang sammen med det spørgsmål, der blev stillet, at hun ikke omtalte de undtagelser, der fremgik af ministernotatet. Man skal forstå folketingsspørgsmål ret indgående for at forstå, hvorfor hun svarede, som hun gjorde. Et såkaldt S-spørgsmål er et

196 Afhøringsekstrakten, side 65-66.
197 Afhøringsekstrakten, side 90.
198 Afhøringsekstrakten, side 136-137.

politisk spørgsmål. På denne type spørgsmål spørges og svares der politisk – i modsætning til udvalgsspørgsmål, der ofte er lidt mere faktuelle og omfatter lidt mere. Der er også forskel på, hvor lang tid man har til at svare. Naser Khader spurgte i dette tilfælde, hvad de gjorde for at hjælpe, og hun svarede politisk og kun på den del, han spurgte til. Et sådant svar er på ingen måde et styringssignal til styrelsen om, hvordan de skal administrere eller forvalte. Naturligvis skal svaret være retvisende, uanset hvilket spørgsmål man besvarer, men det mener hun også, at dette svar var. Adspurgt, om der var nogen, der læste svaret, der kunne få et andet indtryk end det, der fremgik af pressemeddelelsen, har hun forklaret, at man bliver nødt til at genbesøge ministernotatet, hvor det fremgår, at der var individuelle afgørelser i disse sager, og at det var et absolut fåtal, der ikke ville blive adskilt. Det var det, der var billedet i ministeriet på daværende tidspunkt. I starten – i minibussen – troede de, at det ville være undtagelsesfrit. Over tid fik juristerne arbejdet sig ned i materialet og fortalte hende op til den 9. februar 2016, hvor hun godkendte notatet, at der var en lille kattelem, og det viste sig endnu senere, da de kom igennem sagerne, at det var en "lidt større kat". Det eneste, der manglede i svaret, var et forbehold om, at det skulle ske inden for lovens rammer. Det var sådan, hun opfattede det, da hun sendte svaret. Det er helt grundlæggende for en minister, at man skal holde sig inden for lovens rammer, og det har været en grundlæggende præmis i hele sagen. Adspurgt, om man ikke kan afskaffe ministeransvarsloven, hvis man som minister må udstede ulovlige instrukser og samtidig blot kan gå ud fra, at folk skal overholde loven alligevel, har hun forklaret, at vi her taler om en pressemeddelelse, og at der lå et ministernotat, hvor der klart stod, hvad styringselementerne var. Hun siger ikke, at man ikke læser et sådant svar i styrelsen, men det er ikke et styresignal. Foreholdt, at der angiveligt ikke blev sendt nogen styringssignaler til styrelsen om, hvordan de skulle administrere, har hun forklaret, at det ikke ændrer på, at der aldrig blev administreret undtagelsesfrit. Det var også det, ombudsmanden skrev i sin rapport. Der blev foretaget individuelle vurderinger i sagerne.

Line Skytte Mørk Hansen har om S 630 forklaret[199] bl.a., at hun ikke godkendte ministerens svar af 24. februar 2016 på spørgsmål S 630. Anette Gørtz og hun var på vinterferie, og sagen lå hos Anne Nygaard Just. Sagen gik herefter direkte til Lykke Sørensen, der godkendte svaret. Svaret er ikke forkert, men

199 Afhøringsekstrakten, side 206.

det er måske ikke helt udtømmende eller fyldestgørende. Det havde været fint, hvis man også havde omtalt undtagelsesmulighederne.

Jesper Gori har om S 630 forklaret[200], at han ikke har nogen særlig erindring om dette spørgsmål og om, hvorvidt han var inde over spørgsmålet. Han har set svaret. Spørgsmålet var et § 20-spørgsmål, hvor ministeren har mulighed for at give udtryk for sin holdning til et bestemt emne. I svaret gengav ministeren, hvad hun havde instrueret Udlændingestyrelsen om at gøre. Han er "ikke stolt", når han nu forklarer herom, men han læste dengang svaret således, at ministeren redegjorde for, at hun i sidste uge havde udsendt den omhandlede pressemeddelelse. Departementet tilkendegav senere i forløbet, at svaret kunne have været klarere eller mere fyldestgørende, men departementet forholdt sig ikke til, om svaret var i strid med sandhedspligten. Han tror ikke, at han brugte meget tid på at nærlæse svaret. Han læste svaret på et tidspunkt, hvor det var blevet godkendt af hans afdelingschef, og der var mange andre sager på hans bord.

Lene Linnea Vejrum har om S 630 forklaret[201] bl.a., at de fortsatte arbejdet med at finde de sager frem, hvor de mente, at der ikke skulle ske adskillelse. Der var ikke noget nyt i svaret i forhold til det, de tidligere havde hørt.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[202] bl.a., at Lene Linnea Vejrum og hun noterede, at ministeren gentog den undtagelsesfrie instruks, og at der endnu ikke var mandat til at fastslå, at der var undtagelser. Folketingssvaret var efter hendes opfattelse retvisende i forhold til den instruks, som Udlændingestyrelsen havde fået.

Anette Görtz har herom forklaret[203] bl.a., at hun fremstod som underskriver på besvarelsen af spørgsmålet, men hun kan se af godkendelsesprocessen i F2, at hun ikke havde godkendt besvarelsen. Hun husker ikke at have været involveret i besvarelsen, men når hun ser den kommunikation, der fandt sted, er hun sikker på, at hun var involveret. Hun har ikke været inde over den endelige version af svaret. De drøftelser, hun havde med Line Skytte Mørk

200 Afhøringsekstrakten, side 260.
201 Afhøringsekstrakten, side 425.
202 Afhøringsekstrakten, side 452.
203 Afhøringsekstrakten, side 724-725.

Hansen om svaret på spørgsmålet, angik alene sådanne forhold, som at der var 27 indkvarterede og lignende. Hun var ikke involveret i overvejelser om, hvad man skulle skrive i svaret til spørgsmål S 630 om undtagelser til ordningen.

Det fremgår af sagens oplysninger, at Line Skytte Mørk Hansen ikke var med i godkendelsesprocessen vedrørende besvarelsen i ministeriets sagsbehandlingssystem F2, men at hun den 17. februar 2016 kl. 12.31 sendte en mail til Anette Görtz, hvori hun anførte, at hun synes, at besvarelsen af S 630 var "blevet meget fint nu".

5.4.8. De efterfølgende adskillelser i februar og marts 2016

Det fremgår af sagen, at Udlændingestyrelsen den 24. februar 2016 besluttede, at parret [R], der hidtil havde været adskilt som følge af, at kvinden var under 15 år, skulle forblive adskilt, selvom kvinden nu var fyldt 15 år.

Udlændingestyrelsen begyndte desuden at planlægge flytninger for en række af de par, der havde børn. Det fremgår således af en intern mailtråd den 26. februar 2016 i Udlændingestyrelsen, at styrelsen havde planlagt flytning af hovedparten af de par, som endnu ikke var adskilt, og at flytningerne ville ske i løbet af den kommende uge. De par, styrelsen planlagde til flytning, var parrene [L], [M], [O], [C], [E], [F], [J] og [K]. De planlagte flytninger blev meddelt operatørerne.

Det fremgår ligeledes af en mailtråd af 26. februar 2016, at departementet blev orienteret om, at par med børn skulle adskilles i den kommende uge, og at det var aftalt med departementet, at styrelsen samtidig med nogle sager, som styrelsen "gerne vil vende med dem", ville sende en status, hvor det ville blive oplyst, at "øvrige (resterende) flytninger ville ske i næste uge".

Udlændingestyrelsen modtog løbende reaktioner fra operatørerne, herunder oplysning den 26. februar 2016 om parret [K], der "har været sammen i 2 år", "forstår og respekterer hinanden" og var "oprevet og meget kede af situationen". Det blev tillige oplyst, at en sundhedsplejerske havde vurderet, at [K-K] ikke ville kunne klare sig selv og derfor ej heller tage vare på barnet. Om parret [J] modtog styrelsen den 26. februar 2016 oplysning fra indkvarteringsoperatøren om bl.a., at "parret virker harmoniske og glade for hinanden", og at det forventedes, at en adskillelse ville udløse "krisereaktion med risiko for faldende trivsel og retraumatisering". Den 29. februar 2016 blev det meddelt

styrelsen, at der var stor bekymring for parrene [E], [M] og [O], der havde reageret kraftigt på informationen efterfølgende. Om parret [M] blev det desuden anført bl.a., at parret "på nuværende tidspunkt [er] en velfungerende familie", at "begge parter er meget psykisk påvirkede ved udsigten til at skulle skilles fra hinanden", at parret gav udtryk for, at "det er slutningen for dem – at der ikke er mere tilbage og det her slår dem ihjel", og at "en adskillelse vil få meget store konsekvenser for begge parter, som er meget afhængige af hinanden". Om parret [O] fremgår det af oplysninger fra den 29. februar 2016 bl.a., at "[O-K] og [O-M] er meget glade for og afhængige af hinanden", at de "kan slet ikke overskue at skulle skilles og bo hver for sig", at det "forventes at det vil være sorgfuldt for begge parter at skulle leve adskilt", at "det er ikke i parrets trivsel at skulle leve adskilt", og at "begge parter truer med selvmord". Den 1. marts 2016 modtog styrelsen desuden oplysninger om parret [L], herunder en udskrift af kvindens lægejournal om graviditet, en udtalelse fra en psykoterapeut, der mente, at det hverken ville være godt for barnet eller forældrene at adskille parret, samt en udtalelse fra en socialkoordinator i Langelands Kommune, der havde talt med kvinden om baggrunden for ægteskabet og parforholdet. Af oplysningerne fremgår det bl.a., at "familien er velfungerende og er meget glade for hinanden", og at der var en høj risiko for familiens trivsel ved en adskillelse. Forud for adskillelsen varslede parret at ville sultestrejke, ligesom de i en kort periode udeblev fra centret. Om parret [C] fremgår det af oplysninger fra den 2. marts 2016 bl.a., at "familien oplyser at de ikke vil kunne fungere ved en adskillelse, de føler at det er et overgreb i forhold til dem men særligt i forhold til deres datter", at parret havde udtrykt, "at de vil blive sindssyge ved en adskillelse og at både de og deres barn vil blive enormt traumatiseret". Indkvarteringsoperatøren oplyste i samme forbindelse, at det ikke blev vurderet hensigtsmæssigt at adskille denne familie fra hinanden, da der var akut bekymring for familiens trivsel. Af en udtalelse fra samme dag fra en sundhedsplejerske fremgår det bl.a., at det ikke kunne anbefales, at barnet blev adskilt fra den ene af sine forældre, og at det ville være et voldsomt traume for pigen ikke at kunne være sammen med begge sine forældre. Den 4. marts 2016 havde der været et møde med parret, der ifølge oplysningerne blev afbrudt, "da man bare gav familien tid til at græde ud".

Parrene [M] og [K] blev adskilt den 2. marts 2016, [F] og [J] blev adskilt den 4. marts, mens [E-K] nåede at fylde 18 år, inden der blev taget stilling til adskillelse for par [E].

Parrene [C], [L] og [O] nægtede at flytte, og der blev herefter den 3. marts 2016 udstedt flyttepåbud vedrørende [L] og [O], mens der den 16. marts 2016 blev udstedt flyttepåbud for så vidt angår [C]. I flyttepåbuddene var der som begrundelse for afgørelsen henvist til "Udlændinge-, Integrations-, og Boligministerens meddelelse af 10. februar 2016". Der ses alene at have været partshørt over, at parret var blevet meddelt konsekvenserne af manglende flytning. Flyttepåbuddene blev effektueret, og [L] blev adskilt den 4. marts 2016, [O] blev adskilt den 9. marts 2016, mens [C] blev adskilt den 17. marts 2016.

Ronya Habo har herom forklaret[204] bl.a., at hun blev involveret i sagen, fordi Kristina Rosado i en mail bad hende om at træffe en afgørelse om flyttepåbud. De oplysninger, hun brugte i forbindelse med afgørelsen, var, at styrelsen havde planlagt parret til flytning, og at de nægtede at flytte, samt at centeret havde konsekvensvejledt parret. Adspurgt, om hun havde andre oplysninger om det konkrete par, har hun forklaret, at hun havde oplysning om, at det var et af de par, der skulle adskilles. Hun tror ikke, at hun foretog yderligere undersøgelser, inden afgørelserne blev lavet. Hun slog parret op i systemet og så, at de var planlagt til flytning. Hun vidste ikke, hvor gamle de var, eller om ægteskabet var frivilligt eller ej. Hun foretog ikke partshøring, udover at hun havde oplysningen om, at parret var blevet konsekvensvejledt. Hun har ikke selv partshørt i forbindelse med flyttepåbuddene. Hun lagde ved sin afgørelse ikke vægt på andet, end at parret ikke ville adskilles, og at de skulle adskilles efter meddelelsen af 10. februar 2016. I forbindelse med begrundelsen af afgørelsen stillede hun spørgsmål til, om de kunne henvise til driften som vanligt, hvorefter Kristina Rosado sagde, at hun kunne henvise til pressemeddelelsen.

Trine Kristensen har forklaret[205] bl.a., at hun ikke mener, at hun havde drøftelser med medarbejdere i Udlændingestyrelsen, herunder Kristina Rosado, om, hvorvidt der kunne være undtagelser. De opfattede det således, at "det er sådan, det er", men de gav selvfølgelig udtryk for bekymring i forhold til par, hvis dette var relevant. Herefter var det Udlændingestyrelsen, der tog sig af det videre forløb. De udførte blot det, de fik besked på. Adspurgt, om hun havde indtryk af, at der tale en ordning uden undtagelser, har hun forklaret, at hun umiddelbart havde en opfattelse af, at det ikke gjorde den store forskel,

204 Afhøringsekstrakten, side 304 ff.
205 Afhøringsekstrakten, side 533.

om de "sendte bekymringerne ind", idet det ikke ændrede på beslutningerne. Beslutningerne blev gennemført alligevel. Hun erindrer ikke, at de blev spurgt ind til yderligere, når de "sendte bekymringerne ind". Adspurgt, om hun vedrørende parrene omfattet af kommissionens undersøgelse blev kontaktet af Udlændingestyrelsen med anmodning om oplysninger, har hun forklaret, at de havde et par, hvor der måtte sendes en underretning efterfølgende, fordi parret reagerede meget voldsomt, ligesom nogle par skulle have et flyttepåbud, fordi de ikke ville flytte frivilligt. Den dialog, de havde med Udlændingestyrelsen i disse tilfælde, angik, at parrene ikke ville flytte og således ikke ville efterleve påbuddet herom. Oplysninger om parret, deres situation og indbyrdes relation var alene noget, som de havde en dialog med Udlændingestyrelsen om i form af deres bekymringsskrivelser. De sendte bekymringsskrivelser om tre af de fem par, som de havde indkvarteret. De talte med de par, hvor der blev udstedt et flyttepåbud, idet de skulle forkynde flyttepåbuddet for parrene. Formålet med samtalen var at sikre, at de pågældende forstod, at de havde fået et flyttepåbud og var oplyst om konsekvenserne, hvis de ikke flyttede frivilligt, herunder at de kunne flyttes med politiets hjælp.

5.4.8.1. Reaktioner på adskillelserne fra disse par

Flere de berørte par reagerede på, at de skulle adskilles, ligesom en række af parrene klagede over adskillelsen.

Parret [R] klagede over afgørelsen, men [R-K] – der havde været adskilt fra sin ægtefælle forud for praksisændringen den 10. februar 2016, idet hun var under 15 år – valgte senere selv at forblive adskilt fra ægtefællen. Også parret [J] klagede over adskillelsen. Klagesagen blev afsluttet uden afgørelse.

Om parret [K] foreligger der bl.a. oplysning om, at [K-K] var yderst sårbar, og [K-K] oplyste den 23. juni 2016, at "hun valgte at blive gift med [K-M] på grund af kærlighed til ham", at og "det har haft kæmpe betydning, at hun og hendes søn [...] er blevet adskilt fra [K-M]". Af samtalereferatet med [K-K] fremgår det endvidere, at [K-K] skulle have oplyst, at "hun ligger søvnløs med bekymringer, fordi de ikke er sammen, og det hele er uvist", at det "har betydning for, hvordan hun er mor for [...] på nuværende tidspunkt, hun er sorgfuld og kan ikke koncentrere sig nok om hendes barn", at hun "drømmer om den dag, hun kan være sammen med sin mand", og at [K-M] på daværende tidspunkt ikke så sin søn, da han ikke havde råd til transporten. Af en udtalelse af 24. august 2016 fremgår det, at en psykolog skulle have udtalt, at det

havde været et stort trauma for [K-K] at blive adskilt fra sin mand, at [K-K] havde berettet om stærke fysiske og psykiske reaktioner på ikke at måtte bo sammen med [K-M], at [K-K] ikke kunne spise i flere dage, at [K-K] beskrev sig selv som ødelagt indeni, og at [K-K] havde oplyst, at hun snart ikke kunne klare det mere. Parret blev indkvarteret sammen igen den 13. oktober 2016.

To dage efter adskillelsen af parret [M] – den 4. marts 2016 – berettede indkvarteringsoperatøren til UMI-Team, at [M-K], der var gravid, var psykisk meget påvirket af adskillelsen, og at centret var meget bekymret over hendes psykiske tilstand, og at hun hverken spiste eller drak særlig meget. [M-K]'s bisidder udtrykte i en mail af 29. juni 2016 bl.a., at "[M-K] og [M-M] har lidt stor afsavn under adskillelsen mens de har boet på hver deres center", at de "har begge været psykisk påvirket af adskillelsen og [M-K] har reageret ved at have svært ved at spise og drikke fordi hun har været ked af det", og at det var bisidderens oplevelse af parret, at der var "en kærlig omsorgsfuld kontakt mellem de to unge mennesker". Parret blev indkvarteret sammen igen den 14. juli 2016.

[F-K], der havde et barn på 7 måneder med [F-M] forsøgte omkring en uge efter adskillelsen at begå selvmord, og hun blev derfor indlagt på sygehus. [F-K] havde inden adskillelsen oplyst, at hun var ældre end den alder, hun var registreret med, men parret blev alligevel adskilt. Efterfølgende besluttede Udlændingestyrelsen at ændre hendes alder, så hun blev anset for ældre end 18 år, hvorefter parret den 23. maj 2016 blev indkvarteret sammen på ny.

Om parret [C], der nægtede at efterkomme beslutningen om adskillelse, men som blev adskilt den 17. marts 2016, har [C-K] under en samtale den 1. april 2016 oplyst, at hun ikke forstod, hvorfor hun skulle være adskilt fra sin mand, som hun gerne ville bo sammen med, og som hun var forelsket i. Af en udtalelse fra barnets sundhedsplejerske fremgik endvidere bl.a., at det ville være "et voldsomt traume for pigen [parrets datter] ikke at kunne være sammen med begge sine forældre, og der vil være stor risiko for udvikling af psykiske og fysiske problemer hos hende på grund af adskillelsen ...". Parret blev indkvarteret sammen igen den 11. juli 2016, hvilket var sammenfaldende med, at kvinden i juli 2016 fyldte 18 år.

Parret [L] klagede den 14. marts 2016 til Folketingets Ombudsmand. Det fremgår af oplysningerne i denne sag, at [L-K] reagerede på adskillelsen ved bl.a.

at være ked af det, isolere sig, søvnproblemer og manglende appetit. Parret blev indkvarteret sammen den 12. juli 2016.

Adskillelsen af parret [O] forløb ifølge sagens oplysninger noget dramatisk, idet [O-M] modsatte sig flytningen under trusler med bl.a. en kniv mod politiet. Ifølge en mail af 12. juni 2016 skulle [O-K] have udtalt bl.a., at det var svært at være adskilt fra [O-M], som hun var meget afhængig af. Hun kunne ikke holde ud at være adskilt fra [O-M], som hun gerne ville bo sammen med, så de kunne være en familie sammen med deres baby. Under en partshøring af [O-K] den 29. juni 2016 udtrykte hun bl.a. fortsat bekymring og uforståelighed over for, at hendes mand var taget væk fra hende. Parret blev indkvarteret sammen den 11. juli 2016.

Nærmere oplysninger om de berørte par og sagsbehandlingen i forbindelse med deres sager findes i kapitel 9.

5.5. Perioden fra 1. til 31. marts 2016

5.5.1. Røde Kors anmoder om dispensationsadgang

Røde Kors sendte den 4. marts 2016 en mail til Lykke Sørensen, hvori det blev oplyst, at adskillelsen af par, hvor den ene ægtefælle var mindreårig, var ved at blive gennemført på Røde Kors' centre, og at der indtil videre var sket adskillelse af de par, der ikke havde børn. I henvendelsen oplyste Røde Kors, at de var blevet orienteret om, at de par, der havde børn, skulle adskilles i denne uge. Mailen var vedhæftet en anmodning om dispensationsadgang for adskillelse af asylansøger-par, hvor den ene ægtefælle var mindreårig og parret havde børn. Røde Kors havde allerede den 18. februar 2016 sendt en mail til Udlændingestyrelsen med en beskrivelse af de samme par, med henblik på, at få sagerne rejst over for departementet. Det fremgår af anmodningen af 4. marts 2016, der var stilet til Lykke Sørensen, bl.a.:

> "Røde Kors skal i forbindelse med spørgsmålet om ægteskaber mellem myndige og mindreårige understrege, at vi naturligvis tager afstand fra tvang og overgreb overfor mindreårige. I forhold til ægteskaber der allerede er etableret, er det dog vores opfattelse, 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 mindreårige tarv. Kommunerne tager deres tilsynspligt på asylcentrene meget alvorligt, og når Røde Kors underetter om bekymringer, reagerer de.

Adskillelsen af parrene uden børn er sket på den måde, at de mindreårige kvinder er blevet flyttet til et børnecenter, mens deres mænd fortsat er indkvarteret på opholdscenter. Det har for en del af de unge par været voldsomt at skulle flytte fra hinanden, og både flere af de unge kvinder og deres mænd har været meget oprørte og påvirkede af det, og de er helt uforstående over for baggrunden.

På Børnecenter Annebergparken, hvor de unge kvinder er indkvarteret, oplever medarbejderne daglige frustrationer blandt kvinderne, uro og et højnet konfliktniveau. Det er gennemgående for de mindreårige, der er blevet adskilt, at de føler stor utryghed uden den person, som de ser som tryghedsfaktor i en i forvejen meget utryg situation.

Røde Kors' medarbejdere har observeret faldende trivsel, hos nogle i alvorlig grad. 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. Det er reaktioner, der giver anledning til alvorlig bekymring for deres udvikling og trivsel, og som har foranlediget underretninger til de sociale myndigheder og henvisning til psykologsamtaler.

Røde Kors' socialkoordinatorer har i de sidste uger afholdt samtaler med de unge par, der har børn med henblik på at forberede dem på, hvad der kommer til at ske. På baggrund af reaktionerne med adskillelse af parrene uden børn, er vi bekymrede for, hvordan parrene med børn vil reagere på den planlagte adskillelse.

Der er indtil videre tale om 5 par på Røde Kors' centre:

1. **[G-K], født [...].11.1999 og [G-M], født [...].11.1995, har 2 børn [navn] på 2 år [og] [navn], der er nyfødt**
   Familien er belastet af hændelser i hjemlandet, hvor hun blev voldtaget og deres ældste barn blev dræbt i forbindelse med, at manden var kidnappet i en periode. De sociale myndigheder er involveret,

og der er iværksat familiebehandling for at støtte familien. Sundhedsplejersken der kommer i hjemmet vurderer, at parret er gode og omsorgsfulde forældre, men er bekymret for, at [den kvindelige asylansøger] kan udvikle fødselsdepression. Røde Kors' socialkoordinator og de sociale myndigheder vurderer, at det vil være problematisk at adskille parret, da de er meget sårbare og støtter hinanden som familie. Familiens støtteperson i hjemme udtaler, at [den kvindelige asylansøger] er meget taknemmelig for den støtte hun modtager fra sin mand. Han bærer ligesom hende en stor sorg, og det hjælper dem i hverdagen at stå sammen og have hinanden. [Den mandlige asylansøger] er altid parat til at tage over, når hun har brug for at blive aflastet, det gælder både nat og dag, at han sørger for både at dække børnenes og sin kones behov ind. Han ser hvordan hun har det, og hun har brug for ham til at komme igennem de vanskelige stunder. [Den kvindelige asylansøger] og hendes mand samarbejder igennem dagen om at få det hele til at glide, de taler sammen om, hvad der skal gøres og deler fint arbejdsopgaverne imellem sig, så der tages størst mulig hensyn til [den kvindelige asylansøger] manglende overskud. De er begge meget opmærksomme på at give plads til hinandens søvnbehov, og de får det til at fungere med at hvile på skift.

2. **[H-K], født [...].02.1998 og [H-M], født [...].05.1991, parret har et nyfødt barn, [navn].**
   [Den kvindelige asylansøger] og [den mandlige asylansøger] mødte hinanden i Armenien for 3 år siden. Da [den mandlige asylansøger] kom til Danmark flyttede han ind hos [den kvindelige asylansøger] og hendes forældre, der boede i Danmark. [Den kvindelige asylansøger] og [den mandlige asylansøger] blev viet af en armensk præst i [...] kirke d. [...].09.2015. [Den kvindelige asylansøger] og [den mandlige asylansøger] er efterfølgende viet ved [...] kommune hvorfra de har vielsesattest dateret [...].12.2015. [Den kvindelige asylansøger] fødte parrets første barn d. [...].01.16, en velskabt pige. [Den kvindelige asylansøger] og [den mandlige asylansøger] bor i en bolig tilknyttet asylcentret sammen med [den kvindelige asylansøgers] forældre og familien klarer sig godt. Røde Kors' socialkoordinator oplyser, at [den kvindelige asylansøger] er meget glad for deres fælles tilværelse som nybagt familie, og hun udtrykker bekymring for barnets tilknytning til faren, hvis han ikke skal være en del af familien.

3. **[Q-K], født [...].01.1999 og [Q-M], født [...].03.1992. De ledsager 3 årige [navn], der er [den mandlige asylansøgers] niece**
   [Den kvindelige asylansøger] og [den mandlige asylansøger] boede som naboer i Syrien. De fandt sammen for ca. to år siden, var forlovet i et år og blev efterfølgende gift. Begge fortæller samstemmende at der ikke var noget tvang, men at de elsker hinanden. Parret opleves af socialkoordinator harmoniske og glade for hinanden. Vurderet: Ingen bekymringer ud over alder. Både [Den kvindelige asylansøger] og [den mandlige asylansøger] udviser trods deres unge alder en moden tilgang til opgaven med at tage sig af [navn på barn], de sætter sig ind i hendes behov, og vurderes opmærksomme og omsorgsfulde. [Navn på barn] trives og går i børnehave. Røde Kors' socialkoordinator vurderer, at det vil være problematisk at adskille parret da den 3-årige [navn på barns] trivsel og udvikling vil være truet af det.
   [Den kvindelige asylansøger] er søster til [navn på anden mandlig asylansøger], manden i parret beskrevet herunder.

4. **[J-K], født [...].05.1999 og [J-M], født [...].01.1995. Parret er forældre til [navn] på 1,5 år.**
   [Den kvindelige asylansøger] og [den mandlige asylansøger] har været sammen i ca. 2 år og gift i 1,5 år. De arbejdede på samme arbejdsplads i Syrien og fandt hinanden her. Parret virker harmoniske og glade for hinanden. Da familien flygtede, flygtede de sammen med [den mandlige asylansøgers] søster, [navn], hendes ægtefælle og hans brødre. De har alle hjulpet hinanden under flugten og ankom sammen til Danmark i november 2015. Under opholdet i asylsystemet har den udvidede familie fulgtes ad, og de gør stor brug af hinanden i det daglige med fælles madlavning, børnepasning og udflugter.
   Røde Kors' psykolog skrev efter psykologisk screening i februar 2016 at de unge forældre fremtræder opmærksomme, omstillingsparate samt reflekterende i forhold til sig selv og den situation, de befinder sig i. Den lille dreng er godt tilpas og i god trivsel.

5. **[K-K], født [...].01.2000 og [K-M], født [...].03.1983. Parret er forældre til [navn] på 1,5 år.**
   Parret har været sammen i ca. 2 år og fortæller til Røde Kors' netværksmedarbejder, at de generelt har det rigtig godt sammen. De

> både forstår og respekterer hinanden og samarbejder om forældreopgaven, blandt andet passer [den mandlige asylansøger] barnet, når [den kvindelige asylansøger] er i skole. [Den mandlige asylansøger] giver udtryk for stor frustration og bekymring over udsigten til at blive adskilt fra sin mand, og hun understreger, at deres ægteskab er indgået af kærlighed.
>
> ...
>
> 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."

Lykke Sørensen har om henvendelsen fra Røde Kors forklaret[206] bl.a., at de modtog underretning om, at der var en række par, der var imod at blive adskilt, hvilket ikke var overraskende. Hun husker, at hun modtog et brev fra Røde Kors, som bad hende om at gøre undtagelser. Foreholdt, at den anmodning om at etablere en adgang til dispensation, der er omtalt i brevet fra Røde Kors, antyder, at Røde Kors havde den opfattelse, at der ikke var en sådan adgang, har hun forklaret, at det meget vel kan være. Hun ved ikke, hvad Røde Kors har tænkt. Adspurgt, om det gav hende anledning til at overveje, om det skulle kommunikeres bedre ud, at der var en "kattelem", har hun forklaret, at som hun husker det, blev brevet på et tidspunkt sendt til Udlændingestyrelsen, der skulle tage stilling i de konkrete sager. De havde allerede drøftelser med Udlændingestyrelsen, og hun var derfor ikke i tvivl om, at de var opmærksomme på netop nogle af de sager, der var beskrevet, og at disse par måske ikke skulle adskilles. Hun vidste, at en mere generel dispensationsordning for par med børn var imod ministerens ønske, så der var ikke grund til at drøfte anmodningen med ministeren. Det var ikke der, hvor ministeren var. Hun ved ikke, hvordan Udlændingestyrelsen besvarede henvendelsen fra Røde Kors. Henvendelserne fra Røde Kors og Udlændingestyrelsen med beskrivelse af konkrete sager gav dem ikke anledning til at foretage sig yderligere i ministeriet. Hun tror, at ministeren fik henvendelsen fra Røde Kors til orientering.

206 Afhøringsekstrakten, side 66 ff.

Uffe Toudal Pedersen har om henvendelsen fra Røde Kors forklaret[207] bl.a., at ministeren løbende blev orienteret om antallet af adskillelser. Det var det, der var hendes fokus. Ministeren havde derimod ikke fokus på de kriterier, der blev anvendt ved adskillelserne, ligesom der ikke var fokus på, hvordan det gik de par, der var adskilt.

Inger Støjberg har forklaret[208] bl.a., at hun i februar eller marts måned 2016 var klar over, at der var nogle par, som reagerede voldsomt på at blive adskilt. Det kan sagtens være, at det ud over notatet fra Røde Kors blev nævnt mundligt for hende, at der var reaktioner. Dette gav ikke anledning til overvejelser om at ændre praksis, men hun tænkte over, at der skulle tages hånd om pigerne. Notatet fra Røde Kors lå som baggrundsnotat til samrådet den 15. marts 2016. Det kan godt være, at hun har skimmet brevet, har læst brevet eller er blevet orienteret om, at brevet lå som baggrundsmateriale. Hendes udtalelse i samrådet om, at det var vigtigt at få adskilt "de her par", kan tyde på, at hun ikke har læst brevet helt i bund. Hun fulgte ikke op på, om det kunne være rigtigt, at der ikke blev foretaget individuelle vurderinger. Brevet var stilet til Lykke Sørensen og ikke til hende, og hun gik ikke i detaljer med brevet.

Line Skytte Mørk Hansen har om henvendelsen fra Røde Kors forklaret[209] bl.a., at hun, som hun husker det, læste notatet fra Røde Kors. Foreholdt, at Røde Kors i brevet anførte, at en adskillelse af par med børn uden en forudgående individuel vurdering ville være dybt bekymrende, har hun forklaret, at Udlændingestyrelsen netop foretog en individuel vurdering. Hun fandt ikke anledning til at reagere på brevet fra Røde Kors, herunder fordi brevet var stilet til Lykke Sørensen. Hun går ud fra, at Udlændingeafdelingen havde en dialog med Udlændingestyrelsen om henvendelsen, og at styrelsen herefter tog en dialog med Røde Kors. Hun husker ikke, om hun drøftede brevet med andre.

Jesper Gori har om henvendelsen fra Røde Kors forklaret[210], at han læste brevet. Da de modtog brevet, vidste de, at Udlændingestyrelsen foretog en vurdering af omstændighederne i den enkelte sag. Lykke Sørensens reaktion

207 Afhøringsekstrakten, side 90-91.
208 Afhøringsekstrakten, side 125-126.
209 Afhøringsekstrakten, side 206.
210 Afhøringsekstrakten, side 267-268.

var, at der allerede skete en konkret vurdering, og at Røde Kors "sparkede en åben dør ind". Efter deres opfattelse var Røde Kors' vurdering af situationen forkert. Lykke Sørensens opfattelse var, at brevet skulle sendes til Udlændingestyrelsen, idet henvendelsen handlede om processen. Brevet gav ikke anledning til andre overvejelser. Han tror ikke, at nogen bed særligt mærke i spørgsmålet om partshøring, og de vidste ikke, hvordan Udlændingestyrelsen konkret oplyste sagerne. Anne la Cour Vågen ringede til ham den 15. marts 2016 inden samrådet. Under samtalen med Anne la Cour Vågen drøftede de ikke brevets indhold. Han kvitterede blot for henvendelsen og sagde til hende, at brevet skulle sendes til Udlændingestyrelsen.

Anne la Cour Vågen har herom forklaret[211] bl.a., at hun henvendte sig til Lykke Sørensen, fordi Udlændingestyrelsen havde foreslået Røde Kors at henvende sig til ministeriet. Hun havde i forbindelse med dette brev overvejelser om, hvorvidt hun skulle kaste sig ud i henvisninger til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Børnekonventionen. Hun gjorde det ikke, men i stedet "pakkede hun det ind" og beskrev, at adskillelserne havde nogle forfærdelige sociale og familiemæssige konsekvenser, for at antyde, at adskillelserne måtte være i strid med retten til familieliv. For så vidt angår de flytninger, der allerede var foretaget af parrene uden børn, blev der ikke lavet individuelle vurderinger, inden parrene blev adskilt. De blev alle flyttet på én gang den 16. februar 2016. Der lå ingen individuelle vurderinger til grund herfor. Adspurgt om det skema, der blev udsendt af Udlændingestyrelsen den 18. februar 2016 til brug for indhentning af oplysninger om parrene med børn, har hun forklaret, at Helle Kjems havde sagt til hende, at skemaet angik praktiske forhold. De talte ikke med parrene, men udfyldte skemaet alene ud fra de oplysninger, de havde i forvejen. Hun modtog ikke et skriftligt svar på brevet, men Jesper Gori ringede til hende; det kan godt have været den 15. marts 2016. Jesper Gori sagde til hende, at anmodningen fra Røde Kors om dispensationsadgang rettelig skulle sendes til Udlændingestyrelsen. Hun var uforstående og svarede ham, at Udlændingestyrelsen havde henvist hende til at sende anmodningen til ministeriet. Jesper Gori gentog herefter, at det var Udlændingestyrelsen, der skulle udstede retningslinjerne. Hun sagde helt sikkert til Jesper Gori, at Udlændingestyrelsen havde fortalt hende, at de ventede på retningslinjer fra ministeriet.

211 Afhøringsekstrakten, side 515 ff.

Det fremgår af oplysningerne i sagen, at Røde Kors tillige sendte kopi af brevet til ordførerne forud for et samråd (samråd Z), der skulle finde sted den 15. marts 2016. Ligeledes den 4. marts 2016 sendte Røde Kors en mail til Lene Linnea Vejrum, hvori det blev anført bl.a. følgende:

> "Den igangværende indsats med adskillelse af par, hvor den ene ægtefælle er mindreårig, er ved at blive gennemført på Røde Kors' centre. Indtil videre er der, som du ved, sket adskillelse af de par, der ikke har børn, og vi er orienteret om, at de par, der har børn, skal adskilles nu."

Mailen var vedhæftet et notat, hvoraf fremgår, at reaktionerne på adskillelsen af de mindreårige i ægteskab havde været voldsomme. Det hedder i notatet videre bl.a.:

> "Alle har reageret med stor modstand, og frustration. Alle har følt behov for at klage over afgørelsen, som af alle parter opleves som et voldsomt overgreb på deres personlige frihed. Der har været megen gråd, besvimelser, selvmordstrusler og selvskadende adfærd. Der har været et selvmordsforsøg med indtag af piller og 3 ud af de 8 unge kvinder har været med ambulance til nærliggende hospital af psykosociale grunde. ...
>
> Gennemgående for de mindreårige, som er blevet adskilt, er følelsen af stor utryghed uden den person, som de ser som tryghedsfaktor i en i forvejen meget utryg situation. ... Gennemgående er faldende trivsel, nogle af dem i alvorlig grad. Adskillelsen har for flere af de mindreårige betydet dårlig nattesøvn, manglende appetit, øgede depressionssymptomer, isolation, manglende lyst til skolegang, øget behov for ro og selvskade. Reaktioner, der giver anledning til alvorlig bekymring for beboernes udvikling og trivsel, som har foranlediget underretninger til de sociale myndigheder og henvisning til psykologsamtaler.
> ...
> Der er endnu ikke erfaringer med ufrivillig adskillelse af mindreårige, som har børn, men Røde Kors ser, at reaktionerne ved varsling om flytning er endnu stærkere end ved de mindreårige uden børn. Der registreres større modstand mod at ville acceptere flytning, bekymringer om hvordan de kan opretholde et familieliv, og hvordan den der skal fraflytte kan bevare en nær tilknytning til sit/sine barn/børn. Der er alvorlige bekymringer for flere af de mindreåriges psykiske tilstand

ved adskillelse, og flere reagerer med selvmordstrusler. De sociale myndigheder er underrettede i flere tilfælde som følge af reaktioner på varsling om adskillelse."

Lene Linnea Vejrum har om henvendelsen fra Røde Kors forklaret[212] bl.a., at hun havde løbende drøftelser med Røde Kors, og hun er næsten sikker på, at hun havde en telefonsamtale med Anne la Cour Vågen, hvor hun oplyste, hvad "der skete i øjeblikket", men hun havde ikke noget nyt svar til hende. Hun kunne ikke svare på henvendelsen, fordi Røde Kors havde bedt ministeren om at overveje at indføre en dispensationsadgang. Derfor vidste Anne la Cour Vågen formentlig, at styrelsen ikke kunne gøre så meget på dette tidspunkt. Det kan godt være, at det var Røde Kors' opfattelse, at styrelsen ikke foretog en individuel vurdering, men det var ikke styrelsens opfattelse. Hun ved ikke, om de gjorde noget for at bringe Røde Kors ud af den vildfarelse.

Anne la Cour Vågen har herom forklaret[213], at hun havde trivselsoplysningerne fra sin daglige kontakt med medarbejderne, herunder Caroline Madsen, der var daglig leder af Anneberg. Hun fik ikke et svar på sit notat til Lene Linnea Vejrum.

5.5.2. Udlændingestyrelsen forelægger fem sager for departementet

Som det fremgår af afsnit 5.4.1.3 var der i Udlændingestyrelsen allerede fra i hvert fald den 15. februar 2016 overvejelser om at forelægge nogle af sagerne for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Det var oprindelig på tale at forelægge alle de sager, hvor der var børn. Overvejelserne om at forelægge nogle sager for ministeriet mundede ud i et notat, der blev sendt til ministeriet den 3. marts 2016, hvori der blev gjort rede for fem konkrete sager, der rejste nogle særlige problemstillinger. I samme forbindelse fremsendte Udlændingestyrelsen en række sagsakter til departementet. Det fremgår af notatet, at styrelsen i forlængelse af pressemeddelelsen af 10. februar 2016 havde orienteret indkvarteringsoperatørerne om, at ingen mindreårige under 18 år fremover måtte indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever, og at dette også gjaldt, hvis parret havde fælles børn. Udlændingestyrelsen oplyste i notatet endvidere, at styrelsen ville tage skridt til at

212 Afhøringsekstrakten, side 425-426.
213 Afhøringsekstrakten, side 517.

adskille parrene i aktuelle sager om mindreårige, der boede sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og at styrelsen allerede havde effektueret adskillelse af parrene i langt hovedparten af sagerne, herunder i sager hvor parrene havde fællesbørn. I notatet gjorde Udlændingestyrelsen imidlertid opmærksom på, at der i fem konkrete enkeltsager var særlige elementer og omstændigheder, der kunne rejse spørgsmål om balancen særligt i forhold til hensynet til parrenes fællesbørns tarv. Styrelsen stillede i den forbindelse spørgsmål til ministeriet om, hvorvidt de pågældende fem par alligevel – "trods det helt overvejende udgangspunkt om adskillelse, herunder uanset om der er fællesbarn" – burde indkvarteres sammen eller fx på samme center, men på forskellige værelser.

De konkrete sager, der blev forelagt ministeriet, vedrørte parrene [A], [D], [G], [H] og [Q].

Lykke Sørensen har herom forklaret[214] bl.a., at hun ikke før dette tidspunkt var blevet forelagt konkrete sager, men de havde tidligere talt om rammerne og generelle spørgsmål. Dette var første gang, at det blev mere konkretiseret. Hun kan godt have hørt om konkrete sager forud for denne mail, men her var første gang, at hun så de konkrete sager beskrevet. Når Udlændingestyrelsen rejste konkrete sager over for dem, var øvelsen at give dem så meget vejledning som muligt, men samtidig sige, at det var styrelsen, der skulle afgøre sagerne.

Inger Støjberg har forklaret[215], at hun løbende fulgte med i sagerne og kunne se, at der var en proces, og at nogle ikke blev adskilt. Hun kan ikke sige, hvornår hun blev bekendt med, at de pågældende par ikke var blevet adskilt. Hun er ikke klar over, om hun har set notatet fra styrelsen med de fem sager, og det var ikke hende, der skulle sagsbehandle.

Line Skytte Mørk Hansen har forklaret[216], at hun ikke forholdt sig til de konkrete sager, idet dette henhørte under Udlændingeafdelingen.

214 Afhøringsekstrakten, side 67.
215 Afhøringsekstrakten, side 125.
216 Afhøringsekstrakten, side 206.

Jesper Gori har herom forklaret[217] bl.a., at han tillod sig at forudsætte, at hvis der havde været tale om en absolut ordning, ville der ikke være anledning til, at Udlændingestyrelsen sendte disse sager til departementet. Han kendte kun til de sager, som departementet fik præsenteret. Han drog den slutning, at Udlændingestyrelsen for at kunne udskille fem sager måtte have været inde over alle sagerne. Det var i hvert fald sådan, han opfattede det. Han var i marts 2016 tryg ved, at sagerne blev behandlet rigtigt i Udlændingestyrelsen. De drøftelser, som han havde med Ditte Kruse Dankert, betryggede ham. Han forstod på hende, at Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 havde fået at vide, at der ikke skulle være undtagelser, men at styrelsen selv tog initiativ til at kigge ned i sagerne for at undersøge, om sagerne rejste tvivl i relation til Danmarks internationale forpligtelser. Notatet med de fem sager kom oven på et papir, der var blevet sendt til ham den 2. marts 2016, hvor der var blevet henvist til aftalen den 22. februar 2016 om, at konkrete sager skulle forelægges for ham.[218] Da han havde læst notatet vedhæftet mailen af 3. marts 2016, havde han en samtale med Lykke Sørensen om, hvordan sagerne skulle håndteres. Notatet dannede grundlag for et senere møde. Han er ret sikker på, at Lykke Sørensen orienterede departementschefen om sagerne.

Adam Abdel Khalik har forklaret[219], at han fik oplyst, at grunden til, at man forelagde sagerne, var, at man ikke mente, at man selv kunne lade være med at adskille. Styrelsen ville ikke selv træffe en beslutning, der var i strid med ministerens intentioner.

Lene Linnea Vejrum har forklaret[220] bl.a., at styrelsen allerede fra den 10. februar 2016 og i dagene efter havde mange interne drøftelser, herunder drøftelser om at det var vigtigt, at de havde øje for, om der var par, som de skulle holde tilbage. Disse drøftelser angik navnlig spørgsmålet om adskillelse af par med børn, hvilket hun også havde nogle få drøftelser med Henrik Grunnet om. Styrelsen fik først i marts 2016 at vide af departementet, at de i tvivlssager kunne "række ind" mod departementet.[221] De vidste ikke, hvem de skulle forelægge for i departementet, men gik blot ud fra, at det var Lykke Sørensen og Jesper Gori. Hun husker ikke præcis, hvornår de traf beslutning om ikke at

217 Afhøringsekstrakten, side 253.
218 Afhøringsekstrakten, side 260-261.
219 Afhøringsekstrakten, side 335-336.
220 Afhøringsekstrakten, side 411.
221 Afhøringsekstrakten, side 420.

forelægge alle sager med børn, herunder om det skete efter en drøftelse med departementet.[222] Det var lidt svært, fordi de gjorde noget andet end det, de følte, at de var blevet bedt om. Det var styrelsen, der udvalgte de fem sager, som de mente var mest problematiske, og som rejste nogle principielle spørgsmål.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[223] bl.a., at hun ikke deltog i drøftelserne om, hvorvidt alle sager med børn skulle forelægges for departementet. De fandt de fem sager, der blev forelagt for departementet, ved, at de gennemgik de sager, hvor der var børn, og de sager, hvor der forelå særlige oplysninger. De fandt særlige oplysninger i mere end fem sager. De drøftede, hvilken betydning de konkrete oplysninger havde, herunder betydningen af, om oplysningerne kom fra fagpersoner, dvs. for eksempel psykologer og læger, eller kom fra socialarbejdere på centrene. De vurderede, at der i de fem sager, som blev forelagt, var "mest at komme med". I de øvrige sager planlagde de flytning af parrene. Hun husker det således, at hun i slutningen af den uge, der begyndte den 22. februar 2016, havde en snak med Jesper Gori om, at Udlændingestyrelsen ville forelægge nogle sager. Hun sagde til ham, at de havde fundet fem sager, som de ønskede, at departementet så på. Jesper Gori sagde, at dette var "fint". Dialogen om forelæggelsen fortsatte frem til begyndelsen af marts, hvor sagerne blev indsendt. Ved udvælgelsen af sagerne foretog de en samlet vurdering, og det var ikke nogen nem vurdering. De havde hele tiden i baghovedet, at de havde fået at vide, at man i alle tilfælde kunne adskille. Hvis alle sager var blevet forelagt for departementet, ville de være blevet hældt fuldstændig ned ad brættet, men her var de i hvert fald sikre på, at der "var noget". De fem sager, som de forelagde, var deres bedste bud på sager, hvor man ikke kunne adskille parret. De vurderede, at de øvrige par lovligt kunne adskilles.

Kristina Rosado har herom forklaret[224] bl.a., at hvis de skulle gøre sig forhåbninger om at trænge igennem til departementet med et budskab om, at der måtte være nogle undtagelser hertil, ville det ikke havde nyttet noget, hvis de havde bedt departementet om at tage stilling til alle sagerne om adskillelse. Det var deres opfattelse, at det ikke kunne være rigtigt, at alle skulle adskilles. Eftersom departementet havde en klar holdning om, at en automatisk og undtagelsesfri adskillelse af alle parrene var i overensstemmelse med Danmarks

222 Afhøringsekstrakten, side 422.
223 Afhøringsekstrakten, side 449-450.
224 Afhøringsekstrakten, side 475-476.

internationale forpligtelser, var de nødt til at finde en måde, hvorpå de kunne komme igennem til departementet med deres budskab. Derfor talte de i styrelsen på et tidligt tidspunkt om, at de i hvert fald for alle de par, hvor der var fællesbørn, var nødt til at se nærmere på sagerne. Det var hendes opfattelse, at det ville blive meget vanskeligt at trænge igennem med styrelsens budskab, og hvis de skulle gøre sig forhåbninger om at lykkes med det, var de nødt til at finde nogle sager, hvor det var meget klart, at der skulle gøres undtagelse. De antog generelt, at det, der kom fra departementet, var lovligt.

5.5.2.1. Møde den 8. marts 2016 mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen

Af en mail af 8. marts 2016 kl. 19.48, som Lene Linnea Vejrum sendte til bl.a. Anni Fode og Ditte Kruse Dankert, fremgår det, at der samme dag havde været et møde mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen. Det fremgår videre af mailen bl.a.:

> "...
> Vi gennemgik følgende på mødet:
>
> 1. De 5 konkrete sager, som vi efter aftale har forelagt for departementet blev kort gennemgået. Lykke skulle vende sagerne med Uffe senere i dag. De umiddelbare vurdering er, at det vil være konventionsstridigt at skille parterne ad i to af sagerne (sag 3 [G-K og G-M] og 4 [H-K og H-M] –navnlig i sag 4, hvor der er indgået ægteskab i DK).
> De andre sager er mere tvivlsomme. Vi får en tilbagemelding, når sagerne har været forelagt Ministeren.
> ..."

Lykke Sørensen har herom forklaret[225] bl.a., at hun mener, at der i begyndelsen af marts var et møde med styrelsen, der var baseret på de problemstillinger, de omtalte sager rejste. Hun deltog i et eller to møder, men hun husker det ikke præcist. Hun tror ikke, at de på mødet sagde meget andet til styrelsen, end hvad de havde sagt hele tiden; at det var et spørgsmål om at foretage en konkret vurdering. Det, der indgik, var blandt andet, hvordan parrene var, hvordan de trivedes, om adskillelse ville betyde, at børnene skulle til de sociale

225 Afhøringsekstrakten, side 67.

myndigheder, hvor længe parrene havde været sammen osv. Det var muligt at adskille, selvom der var fælles børn, men det beroede på en vurdering af de samlede forhold. Hun husker ikke alle detaljer fra mødet.

Jesper Gori har forklaret[226], at han ikke ved, om han deltog i det møde, der er omtalt i mailen, men han deltog i et møde den 8. marts 2016 med Udlændingestyrelsen. På mødet havde Lykke Sørensen en klar holdning til, at departementet ikke skulle sagsbehandle, og at Udlændingestyrelsens indstillinger og vurderinger skulle komme fra styrelsen. Han husker, at Lykke Sørensen og han vendte de foreliggende oplysninger op imod det, som Udlændingestyrelsen havde sammenfattet. I hvert fald nogle af sagerne rejste klart spørgsmål i relation til EMRK artikel 8. Det var på dette tidspunkt, at det for alvor gik op for dem, at de sager, der "måske engang ville komme med tiden", nu forelå. Departementet havde en holdning til, hvordan nogle af sagerne kunne falde ud, når man skulle se på de menneskeretlige problemstillinger. Der var nogle sager, hvor departementet støttede Udlændingestyrelsen i, at der kunne være et problem. Han var mere forsigtig i forhold til de øvrige sager. Han husker, at han blev spurgt, om man kunne træffe afgørelse i sagerne. Han sagde, at han ikke mente, at de var færdige med overvejelserne, og at styrelsen måtte holde sagerne tilbage. Han tror, at Udlændingestyrelsen var nervøs for at blive mødt med en kritik af, at der ikke blev truffet afgørelse om adskillelse. Departementets indstilling var, at der ikke skulle ske adskillelse, hvis Udlændingestyrelsen var i tvivl. Han mener, at der kom en endelig tilbagemelding til Udlændingestyrelsen om, at det var styrelsen, der skulle træffe afgørelse i de fem sager.[227] Han mener, at departementet på daværende tidspunkt ikke evnede at komme med mere overordnede retningslinjer.

Lene Linnea Vejrum har om mødet forklaret[228], at departementet på mødet tilkendegav, at de umiddelbart var enige med styrelsen i to af sagerne. Det var sagerne om det par, der var gift i Danmark, og det par, der havde mistet et barn. Det var Lykke Sørensen, der kom med den tilkendegivelse. Det var tydeligt, at medarbejderne fra departementet havde læst akterne. Der blev ikke konkluderet noget for så vidt angår de øvrige tre par. Departementet ønskede at overveje disse sager nærmere og forelægge dem for departementschefen.

226 Afhøringsekstrakten, side 260-261.
227 Afhøringsekstrakten, side 263.
228 Afhøringsekstrakten, side 423.

Styrelsen traf ikke efter mødet beslutning om ikke at adskille de to par, hvor departementet var enig i deres vurdering, fordi de behandlede sagerne som faktisk forvaltningsvirksomhed. Hun er i tvivl om, hvorvidt operatørerne blev orienteret om, at parrene ikke ville blive adskilt. Hun opfattede det sådan, at departementet var enige i vurderingen vedrørende de to par, men at det skulle vendes "opad". Styrelsen lod dog netop være med at gøre noget. Hvis de havde fået at vide, at de skulle adskille parrene, ville de formentlig have gjort noget. Foreholdt, at det tillige fremgår af referatet, at departementet ville vende tilbage, når de øvrige sager havde været forelagt for ministeren, har hun forklaret, at hun ikke husker dette i dag, men referatet er skrevet samme dag som mødet, og det var derfor formentlig det, der blev sagt.

Ditte Kruse Dankert har forklaret[229] bl.a., at mødet den 8. marts 2016 handlede blandt andet om departementets holdning til de fem sager. Mailen af 8. marts 2016 kl. 19.48 indeholder en korrekt gengivelse af mødet. Under dette møde eller under et andet møde fik de oplyst, at ministeren havde set sagerne. De fik at vide, at ministeren ikke syntes, at der var noget grundlag for at undlade en adskillelse i disse sager. Hun husker det ikke bestemt, men ministeren mente, at oplysningerne i sagerne mere var sympatitilkendegivelser. Grundbudskabet var, at ministeren ikke mente, at der forelå noget særligt i sagerne, og at nogle af oplysningerne var tvivlsomme og udtryk for, at "nogle syntes, at det var synd". Dette gjaldt ikke det par, som var blevet gift i Danmark med kongebrev, men de sager, hvor der forelå oplysninger om sociale forhold hos parrene. Ministeren mente, at der "var noget" i kongebrevssagen. Hun husker ikke andre detaljer fra mødet den 8. marts 2016.

Kristina Rosado har forklaret[230] bl.a., at hun tror, hun deltog i to møder med Lykke Sørensen og Jesper Gori i den pågældende periode, og at det omtalte møde den 8. marts 2016 var det ene af dem. Det andet møde, mener hun, fandt sted omkring den 17. marts 2016. På et af møderne blev de fem sager drøftet, og Lykke Sørensen eller Jesper Gori oplyste, at de fem sager havde været forelagt ministeren, som havde konkluderet, at der ikke var noget i de fem sager, som gjorde, at parrene ikke skulle adskilles. Det var hendes opfattelse, at Lykke Sørensen og Jesper Gori var enige med dem i synspunktet om, at der burde være undtagelser. Lykke Sørensen og Jesper Gori havde således på et af

229 Afhøringsekstrakten, side 450-451.
230 Afhøringsekstrakten, side 481.

møderne – hun mener, at det var mødet den 8. marts 2016, men hun er ikke sikker – sagt, at "de stod med det ene ben i Statsministeriet, hvis ministeren ikke ville acceptere undtagelser". Det blev drøftet, at ministeren ultimativt selv måtte træffe afgørelse i sagerne. Det var meget usædvanligt.

5.5.2.2. Forelæggelse af sager for ministeren

Af en mailtråd af 3. marts 2016 fremgår det, at Line Skytte Mørk Hansen spurgte Anne Nygaard Just og Anette Görtz, om en af de to havde sendt de fem konkrete sager, som Udlændingestyrelsen havde forelagt, til ministeren. Anne Nygaard Just besvarede samme dag mailen bekræftende, idet hun samtidig oplyste, at "Andreas kom og bad mig om det". Den 7 marts 2016 skrev Lykke Sørensen en mail til bl.a. Line Skytte Mørk Hansen og Anette Görtz, hvoraf fremgår bl.a., at hun havde aftalt med Uffe, at "der ved forelæggelsen for ministeren skal foretages en vurdering af, hvorvidt adskillelsen er forenelig med vores internationale forpligtelser".

I dagene omkring den 8. marts 2016 var der mailkorrespondance mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet, der viser, at der i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet var overvejelser om, hvorvidt der var noget til hinder for, at konkrete sager blev forelagt ministeren, herunder om ministeren kunne træffe afgørelse i de konkrete sager.

Det fremgår desuden af et internt journalnotat fra Udlændingestyrelsen, at Ditte Kruse Dankert den 9. marts 2016 talte med Jesper Gori vedrørende forelæggelsen af de fem konkrete sager. Ifølge notatet skulle Jesper Gori have oplyst, "at styrelsen fortsat skulle afvente UIBM's stillingtagen til de fem sager, dvs. adskillelse skulle ikke ske på nuværende tidspunkt."

Lykke Sørensen har om dette forløb forklaret[231] bl.a., at der i begyndelsen af marts opstod et spørgsmål om, at ministeren gerne ville se nogle af sagernes akter. De drøftede, hvad konsekvenserne heraf i så fald ville være. Det var en meget svær sag at håndtere. Der opstod et spørgsmål, om ministeren selv ville sagsbehandle i nogle sager, hvor myndighederne mente, at de pågældende ikke kunne skilles ad.[232] Det var på den baggrund, at de havde en overvejelse

231 Afhøringsekstrakten, side 65.
232 Afhøringsekstrakten, side 71.

om, hvorvidt der var retlige argumenter for at sige til ministeren, at hun ikke kunne se akterne.

Inger Støjberg har forklaret[233] bl.a., at hun forud for samrådet den 15. marts 2016 spurgte ind til, om parrene blev adskilt. Hun fik oplysninger om, at nogle par ikke blev adskilt. Hun så skemaer med navne og fødselsdatoer, men hun havde ikke fingrene i sagsbehandlingen. Der var ikke tvivl om, at hun interesserede sig for sagerne på et overordnet plan, men der er langt fra at interessere sig for et sagsområde til at ville afgøre de konkrete sager. Hun fik at vide, hvor mange par der blev adskilt, og hvilken alder de havde, ligesom hun fik indblik i, om der var børn, og om der i øvrigt gjorde sig noget særligt gældende. Der var ikke tale om sagsbehandling. Hun ville på sagsniveau gerne vide noget om alder og en lille smule om baggrund, men hun ville ikke have sagsmapper med psykologsamtaler mv. Hun ville gerne se et helt overordnet grundlag på en afgørelse om, hvorfor par ikke skulle adskilles, idet hun ville følge omfanget af undtagelserne.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret[234] bl.a., at hun godt husker, at ministeren gerne ville se de konkrete sager. Der var ingen tvivl om, at ministeren ønskede at se, hvilke undtagelsessager der var. Hun ved ikke, om ministeren endte med at se sagerne. Hun tror det ikke. Hun kan ikke forestille sig, at ministeren ikke har fået at vide, at ministeren ikke skulle sagsbehandle.

Jesper Gori har forklaret[235] bl.a., at telefonnotatet fra den 9. marts 2016 viser, at han havde en samtale med Ditte Kruse Dankert. Han husker det ikke sådan, at departementet skulle komme med en stillingtagen til sagerne, men der skulle tages stilling til de generelle spørgsmål, som sagerne rejste. Det var Udlændingeafdelingens opfattelse, at Udlændingestyrelsen selv skulle træffe afgørelse i sagerne. Ministeren havde ikke givet udtryk for, at hun ville have sagerne til afgørelse, men de var usikre på, om dette var hendes ønske, og departementets opfattelse var, at de ikke kunne nægte ministeren dette. Samtalen med Ditte Kruse Dankert den 9. marts 2016 skal blandt andet ses i lyset heraf. Herudover skal samtalen ses i lyset af, at der efter departementets opfattelse "bestemt var noget at komme efter" i nogle af sagerne. Udlændin-

233 Afhøringsekstrakten, side 122-123.
234 Afhøringsekstrakten, side 211.
235 Afhøringsekstrakten, side 266-267.

gestyrelsen havde spurgt, om de ville få kritik, hvis de undlod at adskille i de pågældende sager. Derfor ønskede Udlændingestyrelsen departementets opbakning til at undlade adskillelse.

Der blev i hvert fald den 9. marts 2016 afholdt et møde med deltagelse af Inger Støjberg, Uffe Toudal Pedersen, Mark Thorsen, Jesper Gori og Anne Nygaard Just, hvor sagerne kan være blevet drøftet.

Uffe Toudal Pedersen har om forlæggelsen af konkrete sager for ministeren forklaret[236] bl.a., at Jesper Gori og han deltog i drøftelser med ministeren om spørgsmålet. Som han husker det, var der ikke konkrete sager, der endte med at blive forelagt for ministeren. Han har fra dag ét sagt til ministeren, at ordningen alene kunne administreres med undtagelser. Det tog hun til efterretning. Hun trak på skuldrene og sagde "ja" eller "nå".

Jesper Gori har herom forklaret[237] bl.a., at han deltog i et møde med ministeren den 9. marts 2016. Han husker ikke mødet i detaljer, men han husker, at mødet begyndte med, at ministeren sad med sagsakterne vedrørende de fem sager og havde akterne åbne, ligesom hun pegede ned i nogle af sagsakterne. Han husker ikke de præcise ord, men der kom en holdningstilkendegivelse fra ministeren og Mark Thorsen om, hvorvidt der skulle ske adskillelse. Som han husker det, var de ganske kritiske over for de sagsoplysninger, der forelå. Ministeren og Mark Thorsen gav udtryk for holdninger til, om de personer, der udtalte sig i sagerne, havde involveret sig personligt i sagerne på en sådan måde, at man ikke kunne lægge udtalelserne til grund. Holdningen blev ikke formuleret med disse ord, men det var sådan, han forstod det. Der blev tilkendegivet en klar kritisk holdning til, om oplysningerne i sagerne var tilstrækkelige til, at man kunne undlade at adskille. Mark Thorsen og ministeren afløste hinanden i ordvekslingen. Drøftelserne førte over i en diskussion om, hvorvidt ordningen skulle være af en sådan karakter, at der ikke skulle være undtagelser. Han mener ikke, at spørgsmålet om kongebrev blev behandlet. Som han husker det, var der en drøftelse af de par, hvor der forelå særlige personlige omstændigheder. Ministeren og Mark Thorsen sagde, at det i hvert fald ikke var de foreliggende oplysninger i sagerne, der kunne føre til, at parterne ikke skulle adskilles. Han erindrer ikke, hvordan ordene faldt, men han var

236 Afhøringsekstrakten, side 92.
237 Afhøringsekstrakten, side 262 ff.

overrasket over, at man under mødet på ny diskuterede selve ordningen. Det var ikke naturligt, at han som embedsmand rejste spørgsmålet om undtagelser. Han var overbevist om, at der skulle være undtagelser. Det var hans opfattelse, at ministeren klart gav udtryk for, at hun stadig ønskede en ordning, hvor der ikke skulle gøres undtagelser i nogen sager. Da ministeren gav udtryk for dette, havde han lært Lykke Sørensens sætning om, at "uanset hvad du siger, kan du ikke instruere myndighederne i at træffe ulovlige afgørelser". Som han hørte ministeren, gentog hun flere gange, at hun "simpelthen ikke kunne have det". Adspurgt, om hun sagde dette, efter at han havde sagt til hende, at der ikke kunne handles ulovligt på instruktion, har han svaret bekræftende og forklaret, at han tror, at ministeren gentog det mange gange og også efter, at han havde sagt til hende, at der ikke kunne handles ulovligt på instruktion. Der var ikke noget udfald af mødet.

Mark Thorsen har herom forklaret[238] bl.a., at han ved, at ministeren havde set en række af sagerne. Han husker, at der var et møde den 9. marts 2016, men han husker ikke mødet som "stormfuldt". Det var et møde, hvor ministeren og han selv spurgte ind til status på de fem sager, og hvorfor de så ud, som de gjorde. Spørgsmålene var affødt af en fornemmelse af, at "hegnspælen løbende rykkede sig" gennem denne proces, og at det nu viste sig, at der var fem sager, hvor det så ud til, at der ikke ville ske adskillelse. Derfor spurgte ministeren og han, om det var sådan, landet lå. Han ved ikke, om sagsakterne var blevet bragt op til ministeren, men han havde set sagsakterne. Det var for at følge med i, hvordan sagerne udviklede sig. Han kan ikke huske, om han gennemgik sagerne sammen med ministeren, eller hvor han gennemgik sagsakterne. Som han husker det, havde han sagsakterne foran sig under mødet med Jesper Gori. Han tilkendegav ikke noget om sagsakternes kvalitet. Det, han spurgte ind til, var en enkelt af sagsakterne, hvor der var en tilkendegivelse fra en psykolog om, hvordan man syntes, at afgørelsen skulle falde ud. Han spurgte Jesper Gori, hvilken vægt det havde, at en fagperson syntes, at der ikke skulle ske adskillelse, idet dette ikke var psykologens afgørelse, men Udlændingestyrelsens afgørelse. Han vil mene, at sagsakterne også var tilgængelige for ministeren. Han er ikke enig i Jesper Goris forklaring om, at han skulle have sagt, at der efter hans gennemgang af akterne ikke var belæg i sagsakterne for at træffe beslutning om ikke at adskille. Han har ikke sagt, at en konkret

238 Afhøringsekstrakten, side 389-390.

sag skulle afgøres på en bestemt måde, eller at nogen i Udlændingestyrelsen ikke havde været kompetente til at afgøre en sag eller ikke havde indhentet det nødvendige materiale for at afgøre en sag. Foreholdt Jesper Goris forklaring om, at han på mødet skulle have sagt, at der i hvert fald i de foreliggende akter ikke var tilstrækkeligt belæg for en beslutning om ikke at adskille, har han forklaret, at han ikke kan genkende dette. Hans erindring er, at han spurgte ind til, hvilken vægt det havde, hvis der i materialet var oplysninger om, at en fagperson udtrykte sin holdning til spørgsmålet om adskillelse. Han husker ikke, at ministeren på dette møde kom med sin holdning til, hvordan sagerne skulle afgøres, men det stod rimelig klart, at ministerens ønske var, at man skulle forvalte det så stramt, som det overhovedet var muligt. Ministeren tilkendegav ikke sin holdning til, om der skulle ske adskillelse i disse sager. Ministeren brød sig ikke om barnebrude som fænomen, og det har hun sagt. Hun kan sagtens have sagt: "Jeg kan ikke ha' det". Hun havde en meget stærk værdibaseret tilgang til dette spørgsmål. Han tror, at Lykke Sørensens kommentar i minibussen om, at det var "ministerens centre", havde sat sig i ministeren på en sådan måde, at hun opfattede det som sit ansvar, hvad der foregik på centrene. Det fik ministeren til at føle en personlig forpligtelse for, at der ikke skulle være mindreårige piger på centrene, der var indkvarteret sammen med ældre mænd. Ministeren vidste godt, at der kunne være en sag, hvor der ikke kunne ske adskillelse. Hendes drømmescenarie var, at der ville ske adskillelse i alle sager, når man havde gennemgået sagerne. Det var imidlertid ikke sådan, at hun på dette møde ønskede at afgøre nogle sager.

Jonas From Soelberg har herom forklaret[239] bl.a., at han erindrer et møde på Uffe Toudal Pedersens kontor, hvor de sad med nogle papirer, der gengav forhold vedrørende nogle konkrete sager. Mødet hos Uffe Toudal Pedersen har muligvis været et formøde. Der var formentligt et møde på ministerens kontor efterfølgende. Han husker ikke, at ministeren skulle se sagerne på mødet, men der var på et tidspunkt en drøftelse af, om det ville være fornuftigt at lade ministeren se sagerne. Han husker ikke nærmere mødet på ministerens kontor, eller hvad der blev drøftet, men han husker nogle overvejelser om psykologudtalelser og lignende. Det eneste, han har en vag erindring om fra drøftelserne med ministeren om de konkrete sager, var dette overordnede synspunkt om, at blot fordi en psykolog havde skrevet noget, var det ikke

239 Afhøringsekstrakten, side 706 ff.

nødvendigvis udelukkende en psykologfaglig vurdering, men at det var skrevet med henblik på at opnå noget. Omdrejningspunktet for formødet var, om parrene kunne skilles ad eller ej.

Uffe Toudal Pedersen har under en genafhøring for kommissionen supplerende – foreholdt dele af Jesper Goris forklaring – forklaret[240] bl.a., at han husker, at han deltog i det møde, som Jesper Gori har forklaret om. Det var et usædvanligt møde. Ministeren havde bedt om at få fem konkrete sager. Meningen var, at sagerne skulle gennemgås. Der var tale om et atypisk møde, idet mødet bar præg af, at ministeren og Mark Thorsen havde forberedt sig til mødet forinden. Ministeren lagde for, og Mark Thorsen udfoldede herefter nærmere, hvad der skulle afklares. Det blev drøftet, hvor meget man skulle lægge vægt på. Han lyttede til diskussionen, og de sad ikke og afgjorde sagerne. Han husker ikke, at der blev konkluderet noget på mødet. Der var en tilkendegivelse af, hvordan ministeren gerne så, at sagerne blev afgjort. Ministerens synspunkt var, at der skulle lægges en stram linje med respekt for, at der skulle være undtagelser. Det var ikke tilstrækkeligt, at et par blev "kede af det", når de blev adskilt.

Inger Støjberg har under genafhøringen supplerende forklaret[241] bl.a., at hun ikke har læst sagerne igennem fra ende til anden og ikke har siddet med fulde sagsmapper. Hun husker ikke, hvad baggrunden for mødet var, og hun husker ikke mødet som "stormfuldt". Hvis det havde været et stormfuldt møde, ville hun formentlig kunne huske det i flere detaljer. Som hun husker det, drøftede de på dette tidspunkt fortsat, hvordan man sikrede, at kattelemmen blev så lille som overhovedet mulig. Derfor udfordrede hun hele tiden ordningen. Det har hun helt sikkert gjort på dette møde også. Der var ikke tvivl om, at en række af de medarbejdere, der var ansat på asylcentrene, var meget personligt involverede i nogle af sagerne, og det kunne godt komme til at skinne igennem. Det kan man ikke fortænke dem i; det er grunden til, at de har søgt arbejdet. Hun har helt klart haft en interesse i, om det kom til at skinne igennem så langt, at det ville afgøre sagerne. Det var det, der blev udfordret lidt på mødet. Hun ønskede ikke at afgøre sagerne, for det kunne hun ikke, hvilket hun godt vidste. Foreholdt Jesper Goris forklaring om, at hun skulle have tilkendegivet, at der ikke var grundlag for at undlade at adskille i de konkrete sager, har

240 Afhøringsekstrakten, side 748-749.
241 Afhøringsekstrakten, side 756-757.

hun forklaret, at det var nærmere et spørgsmål om at udfordre systemet og forholde sig kritisk. Det var ikke et spørgsmål om at afgøre en sag.

Efter mødet sendte Jesper Gori – stadig den 9. marts 2016 – bl.a. en mail kl. 13.15 til Lykke Sørensen. Det fremgår af denne mail bl.a.:

> "...
> Den første melding fra Carsten Madsen – han afstemmer hurtigt med Jens – er følgende:
> ...
> Jeg tænker derfor, at vi ikke kan bruge dette argument for at undgå ministerens involvering. Til gengæld er der – set fra min stol – gode argumenter for alligevel at holde ministeren ude af de konkrete sager: det giver mulighed for, at hun kan indtage den principielle holdning, mens myndighederne konkret vurderer de enkelte sager. Og det minder om tilgangen ved sager om opholdspligt irt tålt ophold. Men efter et lidt stormfuldt møde i morges, hvor både jeg og Uffe måtte fastholde, at myndighederne ikke kan handle ulovligt på instruktion, ved jeg ikke, om ministeren er enig heri. Spørgsmålet er hurtigt vendt, men ikke afklaret med Uffe.
> ..."

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret[242] bl.a., at han ikke var inddraget i drøftelserne med Justitsministeriet om ministerens mulighed for at afgøre de enkelte sager, men han husker, at der var en diskussion, der var affødt af, at ministeren gerne ville "se" sagerne. Det var lidt uklart, hvad "se" betød. De diskuterede, om hun måtte se dem. Svaret fra Jesper Gori var, at det måtte hun sådan set ikke. Han sagde til Jesper Gori, at det ikke kunne være sådan, at en minister ikke måtte se, hvad der stod i en sag på sit eget område. Derudover var der en diskussion om, hvorvidt ministeren skulle have mulighed for at afgøre sagerne. Det var de enige om, at ministeren ikke skulle. De drøftede begge ting, fordi det ikke var klart, hvad ministeren ville med sagerne. Det var drøftelser mellem Jesper Gori og ham. Henvisningen til et "stormfuldt møde" i Jesper Goris mail af 9. marts 2016 kl. 13.15 tror han dækker over, at ministeren på et tidspunkt troede, at hun kunne afgøre de enkelte sager.

242 Afhøringsekstrakten, side 92.

Han ved ikke, hvorfor hun ville det. Han tror ikke, at det var, fordi hun ikke anerkendte, at der skulle være undtagelser. Hun var nok bekymret for, om der blev administreret for lempeligt. Adspurgt om beskrivelsen af mødet som "stormfuldt" har han forklaret, at han ikke husker det konkrete møde.

Inger Støjberg har forklaret[243] bl.a., at hun ikke erindrer noget "lidt stormfuldt møde", hvor Jesper Gori og Uffe Toudal måtte "fastholde, at myndighederne ikke kan handle ulovligt på instruktion". De har måske diskuteret tingene igen, men der var ikke så meget at diskutere, når reglerne var, som de var. Hun kan ikke vide, hvad der menes med Jesper Goris mail. Hun havde accepteret notatet, men det var ingen hemmelighed, at hun ønskede, at der ikke skulle være undtagelser.

Lykke Sørensen har herom forklaret[244] bl.a., at det møde, som Jesper Gori henviser til i sin mail af 9. marts 2016 kl. 13.15, tilsyneladende var et møde, som Jesper Gori og Uffe Toudal Pedersen havde med ministeren. Hun var på dette tidspunkt på ferie. Hun tror ikke, at hun har talt med Jesper Gori om mødet efterfølgende, men hun fik jo mailen, og hun kunne godt se, hvad det handlede om. Det var den samme diskussion, de havde haft flere gange. Hun ved ikke, om ministeren blev orienteret om, at der ikke var forvaltningsretlige grunde til at holde hende ude af de konkrete sager.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret[245] bl.a., at hun ikke var inde over disse drøftelser. En minister skal aldrig være involveret i konkrete sager. Foreholdt mailens omtale af et "stormfuldt møde" mellem Jesper Gori, Uffe Toudal og ministeren har hun forklaret, at hun ikke ved, hvad der skete på mødet, og hun har ikke spurgt ind til det.

Jesper Gori har herom forklaret[246] bl.a., at det "lidt stormfulde møde", han henviste til i sin mail af 9. marts 2016 kl. 13.15, var mødet med ministeren den 9. marts 2016. Med "instruktion" tænkte han på pressemeddelelsen og ministerens ønske om, at alle par skulle adskilles.

---

243 Afhøringsekstrakten, side 128.
244 Afhøringsekstrakten, side 71-72.
245 Afhøringsekstrakten, side 210.
246 Afhøringsekstrakten, side 265.

Lykke Sørensen besvarede kl. 15.38 Jesper Goris mail således:

> "... Nu er det i hvert fald undersøgt. Og det må jo fortsat være sådan, at der ikke kan træffes ulovlige afgørelser. Beklager at du skal efterlades med den sag. Set i bagklogskabens klare lys skulle vi måske være gået i STM før udmeldinger."

Jesper Gori har herom forklaret[247], at "STM" er en forkortelse for Statsministeriet. Han forstår mailen således, at Lykke Sørensen sigtede til, hvordan pressemeddelelsen skulle have været formuleret. Hvis Statsministeriet havde været involveret, kunne man måske med større styrke have stået fast på det synspunkt, at pressemeddelelsen skulle have omtalt muligheden for undtagelser.

Den 10. marts 2016 kl. 8:48 sendte Jesper Gori sålydende mail til bl.a. Line Skytte Mørk Hansen, hvor han rykkede for en stillingtagen til behandlingen af de foreliggende konkrete sager:

> " ...
> Har du lejlighed til at tale med Uffe om, hvordan vi forholder os til de konkrete sager nu og her? Min indstilling er meget klart, at sagerne ikke forelægges ministeren – men der er umiddelbart ikke en afgørende retlig indvending imod, at dette sker (vi er lige nu ved at undersøge spørgsmålet nærmere, men dette er første tilbagemelding fra JM's forvaltningsretskontor.
> ..."

Senere samme dag sendte Jesper Gori en opfølgende mail, hvoraf fremgår bl.a.:

> "...
> Efter at have drøftet spørgsmålet på ny med Line foreslår jeg, at vi – nu – meddeler Udlændingestyrelsen, at styrelsen vil skulle tage stilling til de konkrete sager, herunder de sager der har givet anledning til tvivl, og at styrelsen i den forbindelse kan inddrage Stats- og Menneskeretskontoret i Justitsministeriet, der efter behov kan bistå med generel vejledning om rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i

247 Afhøringsekstrakten, side 284.

> situationer, der måtte svare til de verserende konkrete tvivlssager, men at sagerne ikke forinden forelægges ministeren.
> ...
> Der er ... næppe forvaltningsretlige grunde til at undlade at efterkomme ministerens eventuelle ønske om at resolvere i disse konkrete sager – til gengæld er der efter min opfattelse andre, gode og saglige grunde til at fastholde, at afgørelsen i de konkrete sager alene tilkommer Udlændingestyrelsen, eventuelt efter samråd med Justitsministeriet.
> ..."

5.5.2.3. De videre drøftelser om og behandlingen af de fem forelagte sager

Den 17. marts 2016 kl. 17.44 sendte Jesper Gori sålydende mail til Ditte Kruse Dankert:

> "Til dig alene. Det er desværre ikke rocket science. Og det står og falder i nogle af sagerne måske med jeres overvejelser om adskilt indkvartering på samme center. Ellers må I jo forelægge alle 5 sager (igen)."

Mailen var vedhæftet en version af Udlændingestyrelsens notat om de fem sager, som ministeriet havde redigeret i, og hvoraf fremgår, at der i ministeriet – i perioden fra 7. til 17. marts – havde været overvejelser om, at der kunne gøres undtagelse fra adskillelse i to af sagerne. I den ene sag (sag nr. 3 – par G) var kvinden knap 18 år og manden 20 år. Parret havde to fællesbørn og navnlig kvinden var stærkt traumatiseret på grund af tidligere oplevelser. I den anden sag (sag nr. 4 – par H) var kvinden knap 18 år og manden 24 år. Parret havde et barn og var blevet gift i Danmark (ved såkaldt "kongebrev"). Som begrundelse for ikke at adskille parrene er det i et notatudkast anført vedrørende sag nr. 3, at en adskillelse af parret ville udgøre en overtrædelse af FN's børnekonvention, mens det for sag nr. 4 var anført, at en adskillelse af parret ville være i strid med EMRK artikel 8 om retten til familieliv under henvisning til, at en dansk vielsesmyndighed havde vurderet, at ægteskabet var udtryk for parternes egen frie vilje, hvorfor adskillelse ville savne en saglig begrundelse. Om de øvrige sager var der enten ikke anført noget (sag nr. 1 – par A), eller anført at der kunne ske adskillelse (sag nr. 2 og 5 – par D og Q).

Jesper Gori har hertil forklaret[248], at han sendte mailen med notatet til Ditte Kruse Dankert som en kollegial håndsrækning og ikke som en melding fra departementet til Udlændingestyrelsen. Adspurgt, hvorfor han i mailen skrev, at sagerne kunne forelægges "igen", har han forklaret, at hans opfattelse var, at Udlændingestyrelsen oven på de konkrete sager kunne stille spørgsmål af generel karakter. Hvis Udlændingestyrelsen fortsat var i tvivl, kunne de forelægge sagerne på ny. Det var ikke tanken, at departementet skulle forholde sig konkret til sagerne. Adspurgt, om departementet havde tilkendegivet, at man skulle undlade adskillelse i nogle af sagerne, har han forklaret, at departementet meget klart havde tilkendegivet, at det var Udlændingestyrelsen, der skulle træffe afgørelserne, men at styrelsen kunne "række ind", hvis styrelsen havde behov for at få vendt spørgsmål.

Oplysningerne i sagen peger i retning af, at Udlændingestyrelsen i anden halvdel af marts 2016 havde besluttet at adskille i hvert fald to af de par, der var omfattet af forelæggelsen for ministeriet. Det fremgår således af en intern mail af 17. marts 2016 kl. 17.59 i Røde Kors, at Kristina Rosado skulle have oplyst, at parret [Q] skulle adskilles "i løbet af næste uge". Det fremgår endvidere af en mail, som Kristina Rosado sendte den 22. marts 2016 kl. 23.10 til Ditte Kruse Dankert bl.a.:

> "Jeg har aftalt med Anni, at vi ikke foretager os yderligere i de fem sager, som er forelagt, før efter påske. Dvs. at jeg heller ikke følger op over for operatørerne i de to sager, hvor vi havde taget de første skridt til at skille dem ad."

I en mail, som Ditte Kruse Dankert sendte den 28. marts 2016 kl. 14.09 til bl.a. Anni Fode og Lene Linnea Vejrum, fremgår det i øvrigt:

> "Så er der de fem sager, hvor jeg forstår på Kristina, at der ikke er sket adskillelse i de tre af sagerne, som vi talte om inden påskeferien. Vi må drøfte i morgen, om der er noget nyt der - fx om flere skal forelægges departementet ad vurdering af konventionsforpligtigelserne. Jeg mener klart, at vi bør dele ansvaret for manglende adskillelse med departementet, omvendt tror jeg ikke, at vi får anden melding tilbage end den,

248 Afhøringsekstrakten, side 264.

> at der bør ske adskillelse i hvert fald i disse tre sager (også). Jeg mener, at vi vil være helt udsat, hvis vi træffer afgørelse om ikke adskillelse i de tre sager, hvis vi ikke forudgående har hørt departementet om de menneskeretslige aspekter."

Efter at Tanja Franck var tiltrådt som direktør i Udlændingestyrelsen modtog hun den 4. april 2016 en mail fra Lene Linnea Vejrum indeholdende et notat om de fem sager, som var blevet forelagt departementet, ligesom hun modtog kopi af en række akter i sagerne. Af mailen fremgår det bl.a.:

> "Hermed de fem sager, som vi gerne vil drøfte med dig i morgen.
> Som du kan se har vi fået en foreløbig og uformel første tilbagemelding fra departementet i sagerne.
>
> Umiddelbart er vi dog af den opfattelse, at vi gerne vil have en formel tilbagemelding i alle sager, evt. med udtagelse af den sag, hvor parret er blevet gift i Danmark. ..."

Mailen var vedlagt et notat om de fem sager, hvoraf fremgår bl.a., at departementet i sag nr. 1 (A), 2 (D) og 5 (Q) havde tilkendegivet bl.a., at der ikke kunne antages at være forhold, der rejste spørgsmål om overholdelsen af Danmarks internationale forpligtigelser, mens departementet i sag nr. 3 (G) havde tilkendegivet, at man burde undlade at adskille parret, da en adskillelse muligvis kunne udgøre en overtrædelse af FN's børnekonvention. Vedrørende sag nr. 4 (H) havde departementet ifølge notatet tilkendegivet, at en adskillelse af parret ville være i strid med EMRK artikel 8 om retten til familieliv under henvisning til, at en dansk vielsesmyndighed havde vurderet, at ægteskabet var udtryk for parternes egen frie vilje.

Sagens oplysninger peger i retning af, at styrelsen i april 2016 fortsat ikke havde taget endelig stilling til, hvad der skulle ske i de fem sager. Af en mail af 7. april 2016, som Ditte Kruse Dankert sendte til bl.a. Lene Linnea Vejrum, fremgår det, at der var aftalt et møde mellem departementet og styrelsen om bl.a. forelæggelsen af problemstillingerne i de konkrete sager. I en mail af 18. april 2016 skrev Ditte Kruse Dankert til Anne Nygaard Just, at de fem sager stadig var "under overvejelse", idet et af parrene (par D) dog var på vej til at blive adskilt efter ønske fra den mindreårige. Den 21. april 2016 sendte Ditte Kruse Dankert et notat til bl.a. Jesper Gori, hvilket notat indeholdt fire

eksempler svarende til [A], [G], [H] og [Q]´s sager, som styrelsen ønskede departementets vurdering af i relation til Danmarks internationale forpligtelser. Endelig fremgår det af Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, at styrelsen i 4 konkrete sager endnu ikke havde truffet beslutning om adskillelse, og at disse sager var blevet forelagt departementet.

Oplysningerne om de fem par samt udlændingemyndighedernes vurderinger vedrørende adskillelse af parrene er gennemgået i kapitel 9. Her kan dog kort nævnes, at der aldrig ses at være truffet en egentlig beslutning vedrørende par [A], [H] og [Q]. Sagen om par [A] synes således at have været verserende/uafklaret indtil juni 2016, hvor [A-K] fyldte 18 år, og parret ikke længere var omfattet af indkvarteringsordningen. Også sagen om par [H] (kongebrevsparret) var verserende indtil den 12. maj 2016, hvor parret blev meddelt afslag på asyl, hvorefter de udeblev fra centret. Par [Q] blev den 29. april 2016 meddelt opholdstilladelse, og de overgik herefter til integration. Par [D] blev den 19. april 2016 adskilt efter [D-K]'s eget ønske herom, uden at der forinden var truffet nogen beslutning i relation til indkvarteringsordningen. Den 21. maj 2016 meddelte Udlændingestyrelsen dog afslag på [D-K]'s anmodning om, at [D-M] kunne få tilladelse til at overnatte hos [D-K]; bl.a. med henvisning til ministeriets "meddelelse af 10. februar 2016". Par [G] er det eneste af de fem par, hvor der ses at været truffet en beslutning/afgørelse i relation til indkvarteringen. Afgørelsen blev truffet den 6. juli 2016 som led i genoptagelsen af en række sager. Par [G] var ifølge sagens oplysninger belastet af hændelser i hjemlandet, hvor deres 3-årige barn var blevet dræbt af ISIS, [G-M] havde været kidnappet og [G-K] voldtaget. Det blev vurderet, at de var en god støtte for hinanden i hverdagen, og at der var en høj risiko for familiens trivsel ved en adskillelse. Af en udtalelse af 29. marts 2016 fra Solvita fremgår det bl.a.:

> "... Både [G-K] og ... [G-M] føler sig meget truede af den mulige adskillelse, og italesætter at man ikke er ude på at hjælpe dem. Det påvirker dem enormt ikke at have vished om hvorvidt de kan blive sammen eller ej. De har begge svært ved at hænge sammen og taler hele tiden om det. De er især bange for, hvordan det vil påvirke børnene, og ... [G-K] italesætter at hun umuligt kan klare forældreskabet og tilværelsen uden ... [G-M] – at hun kommer til at dø uden ham. Hun siger, at hun end ikke kan forestille sig hvordan tilværelsen ville være, og at hun ikke er kom-

met hertil for at få sin familie splittet ad. Der bruges mange ressourcer på denne bekymring, som overskygger alle de positive forandringer."

Af et referat af et opfølgningsmøde den 7. april 2016 mellem parret, støtten i hjemmet og en socialkoordinator fremgår, at parret, navnlig [G-K], på dette tidspunkt fortsat havde det svært, og at den mulige adskillelse fortsat fyldte meget for parret. Tilsvarende blev lagt til grund ved Udlændingestyrelsens afgørelse af 21. april 2016 om godkendelse af yderligere familiebehandling. Under sin oplysnings- og motivsamtale den 17. maj 2016 oplyste [G-K] desuden, at hun ikke havde kunnet sove, siden hun fik at vide, at de måske skulle adskilles. Den 17. juni 2016 modtog parret partshøringsbrev fra Udlændingestyrelsen, hvori det var anført, at styrelsen overvejede, om parret skulle indkvarteres hver for sig. Efter afgørelsen af 6. juli 2016 fremgår det af et referat af et tværfagligt koordinerende møde den 19. juli 2016 bl.a., at afgørelsen om, at de ikke skulle adskilles, har givet parret meget større tryghed, og at tidligere selvmordstanker forbundet til den eventuelt forestående adskillelse var ophørt.

Jesper Gori har forklaret[249] bl.a., at han ikke ved, om Udlændingestyrelsen traf afgørelse i alle sager. Der var nogle af sagerne, hvor Udlændingestyrelsen aldrig nåede at træffe afgørelse, fordi pigen blev over 18 år eller overgik til integration. Der blev truffet en "ikke-afgørelse", fordi vurderingen var, at der ikke skulle ske adskillelse. Han tror ikke, at departementet interesserede sig for, om der blev truffet en afgørelse i sagerne.

Ronya Habo har om forløbet forklaret[250] bl.a., at hun ikke husker, om der var møder om de fem sager, men de vidste, at de stadig verserede, fordi de ikke var blevet adskilt endnu. På et senere tidspunkt kom der en melding om, at det kun var det par, der var blevet viet i Danmark, som ikke skulle adskilles, mens de fire andre skulle adskilles. Hun forstod det sådan, at meldingen kom fra departementet. Beskeden om, at de skulle adskille i fire af sagerne, må være kommet efter den 10. marts 2016, hvor Ditte Kruse Dankert i en intern note omtaler en samtale med Jesper Gori om, at styrelsen skulle afvente departementets stillingtagen til de fem sager. Hun mener ikke, at de kom så langt, at de rent faktisk adskilte parrene. Der kom senere en melding fra departementet

249 Afhøringsekstrakten, side 263.
250 Afhøringsekstrakten, side 303-304.

om, at de skulle genoptage sagerne. Det var på grund af genoptagelserne, at der ikke skete adskillelse af de fire par.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[251] bl.a., at styrelsen ikke foretog sig noget i de fem sager. Af dokumenterne i sagen ser det ud som om, at der var en af sagerne, hvor styrelsen gik i gang med at adskille, men parret blev aldrig adskilt. Hun undrede sig, da hun så dette, og det er ikke noget, hun husker fra dengang. Foreholdt Ronya Habos forklaring om, at hun havde forstået det sådan, at tilbagemeldingen fra departementet var, at der skulle ske adskillelse i fire af sagerne, og at den eneste årsag til, at styrelsen ikke adskilte disse par, var, at de gik i gang med genoptagelsesprocessen, har hun forklaret, at det husker hun ikke.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[252] bl.a., at Lene Linnea Vejrum, Kristina Rosado og hun havde flere møder med Lykke Sørensen og Jesper Gori både lige inden og lige efter samrådet den 15. marts 2016. Under disse møder fik de en tilkendegivelse om de sager, som Udlændingestyrelsen havde indsendt. Der kom ikke en endelig tilbagemelding på disse sager. De måtte forstå det således, at det efter departements opfattelse ikke var alle sager, der var problematiske. Departementet mente, at der i to af sagerne "var noget", mens der i tre af sagerne ikke "var noget". Dette fik de at vide på møderne. Efter mødet den 8. marts 2016 talte hun med Lene Linnea Vejrum. De var begyndt at blive bekymrede over de sager, hvor de ikke havde adskilt parrene. De havde behov for, at det blev nedfældet på skrift, at departementet var indforstået med, at Udlændingestyrelsen havde sagerne liggende. Hun ringede derfor til Jesper Gori, der tilkendegav, at dette var "fint". De fik ikke at vide, hvornår de ville få en tilbagemelding på sagerne. Den 17. marts 2016 havde hun endnu ikke fået en tilbagemelding fra departementet. De gik ud fra, at departementet ikke havde taget endelig stilling. Hun tænkte ikke, at sagerne skulle forelægges igen, inden der var kommet en tilbagemelding. Foreholdt Ronya Habos forklaring om, at der kom en tilbagemelding gående ud på, at alle par bortset fra parret med kongebrevet kunne adskilles, har hun forklaret, at hun ikke husker det sådan. Som hun husker det, var der en sag, hvor man begyndte at tage skridt til adskillelse, fordi der var taget endelig stilling. Parret nåede aldrig at blive adskilt, fordi parret fik opholdstilladelse og blev visiteret

251 Afhøringsekstrakten, side 425.
252 Afhøringsekstrakten, side 450 ff.

til en kommune. Som hun husker det, fik de ikke tydelige tilbagemeldinger fra departementet bortset fra i en enkelt sag. Udlændingestyrelsen var indstillet på at tage bestik af departementets tilbagemelding. Udlændingestyrelsen led ikke af "storhedsvandvid" i forhold til sine egne fortolkninger. Det ville være naturligt at følge departementets tilbagemelding. Hun ved ikke, hvad Kristina Rosado og Anni Fode havde drøftet om processen vedrørende behandlingen af de fem par. Det stod aldrig klart, hvad departementet mente om sagerne bortset fra en sag.

Kristina Rosado har herom forklaret[253] bl.a., at på et af møderne den 8. eller 17. marts 2016 blev de fem sager drøftet, og Lykke Sørensen eller Jesper Gori oplyste, at de fem sager havde været forelagt ministeren, som havde konkluderet, at der ikke var noget i de fem sager, som gjorde, at parrene ikke skulle adskilles. Det var hendes opfattelse, at Lykke Sørensen og Jesper Gori var enige med dem i synspunktet om, at der burde være undtagelser. Adspurgt, hvorvidt styrelsen fik en tilbagemelding på de fem sager, de havde forelagt, har hun forklaret, at dét var tilbagemeldingen. Hun kan ikke huske, at de begyndte at planlægge adskillelsen af parret med en treårig niece, som var et af de par, der var blevet forelagt departementet. Foreholdt, at Ronya Habo har forklaret, at der var kommet en tilbagemelding om, at alle eller fire ud af fem par skulle adskilles, men at man ikke nåede at adskille dem, da der blev klaget til Folketingets Ombudsmand, har hun forklaret, at det godt kan være rigtigt, men hun kan ikke huske det. Hun kan ikke huske, at de havde taget skridt til at adskille nogen af de par, der blev forelagt, men når hun ser sin mail af 22. marts 2016 kl. 23.10, kan hun konstatere, at de tydeligvis har gjort dette. Der kom ikke nogen formel tilbagemelding fra departementet på forelæggelsen.

Anne la Cour Vågen har herom forklaret[254] bl.a., at de efter samråd Z modtog en mail fra Kristina Rosado, hvoraf det fremgik, at de nu skulle i gang med at flytte de sidste par, idet parret med kongebrevet dog muligvis ikke skulle flyttes, men at der var et andet par med børn, der skulle flyttes. Adspurgt, om parrene i de fem sager, som Røde Kors rejste over for Udlændingestyrelsen, nåede at blive skilt ad, har hun forklaret, at der i hvert fald var to af parrene, der blev flyttet fra hinanden. De resterende par blev ikke flyttet fra hinanden. Adspurgt, om der gik en besked tilbage til Røde Kors om, at parret med konge-

253 Afhøringsekstrakten, side 481-482.
254 Afhøringsekstrakten, side 518-519.

brevet ikke skulle adskilles, har hun forklaret, at det gjorde der ikke. Kristina Rosado skrev til dem, at hun troede, at der ville komme en dispensation for kongebrevsparret, idet ministeren havde nævnt denne situation under samrådet. Med hensyn til de andre par kom der en besked til Røde Kors om, at de skulle gå i gang med at adskille. Som hun husker det, fremgik det af brevet, at hvis parret ikke ville flytte, ville der komme et flyttepåbud. I så fald ville det være politiet, der i sidste ende skulle gennemføre flytningen. De fik desværre heller ikke en melding om, at de kunne sige til de øvrige par, at de ikke skulle skilles ad og således kunne tage det roligt. Parrene levede i uvished. Det par, som hun selv var særligt opmærksom på – par nr. 1 i Røde Kors' liste [G] – var et stærkt traumatiseret ægtepar, som havde haft nogle meget voldsomme oplevelser i deres hjemland. Hun holdt øje med, at der ikke skete dem noget. Den sag og også et par af de andre sager lå hende så meget på sinde, og hendes grænse ville være nået, hvis dette par skulle adskilles. Som hun husker det, fik dette par en opholdstilladelse i juli måned, men Røde Kors havde ikke inden da modtaget meddelelse om, at parret ikke skulle skilles ad. Det var "lidt en blanding", om hun i perioden fra pressemeddelelsen den 10. februar 2016 til samrådet den 15. marts 2016 hørte mere uformelle tilkendegivelser fra Udlændingestyrelsen om, at styrelsen på de indre linjer forsøgte at holde lidt igen i forhold til at adskille parrene. På den ene side modtog de skrivelser om, at der skulle ske "det og det", men det skete ikke. Foreholdt mail af 17. marts 2016 kl. 17.59 fra Helle Kjems har hun forklaret, at der stod, at de skulle fortsætte med at adskille parrene, men hun troede ikke, at det ville komme til at ske. Det kan derfor godt være rigtigt, at embedsmændene prøvede at signalere til dem, at de holdt tilbage. Hun tror bestemt, at embedsmændene var i et stort dilemma. Embedsmændene skrev det, de skulle, men hun kunne efter samrådet [den 15. marts 2016] godt have en fornemmelse af, at embedsmændene i Udlændingestyrelsen holdt lidt igen. Adspurgt uddybende om sin fornemmelse af, at Udlændingestyrelsen holdt igen efter samrådet den 15. marts 2016, har hun forklaret, at hun havde en fornemmelse af, at embedsmændene ville holde lidt igen i forhold til parrene med børn, men de skrev noget andet i de skriftlige udmeldinger.

Helle Kjems har herom forklaret[255] bl.a., at Kristina Rosado under en samtale, der fandt sted kort tid efter samrådet den 15. marts 2016, sagde, at der var

255 Afhøringsekstrakten, side 528-529.

åbnet op for undtagelser, men at det ville være meget få undtagelser. Kristina Rosado sagde til hende, at det par, der var viet i Danmark, sandsynligvis ville være omfattet af undtagelsesmulighederne, men at hun ikke kunne sige noget om de øvrige par bortset fra, at der ville være nogle, der skulle adskilles. Kristina Rosado nævnte ikke, at der var truffet beslutning om parret med kongebrevet. Kristina Rosado gav udtryk for, at det kun var det par, der var viet i Danmark, der ville være undtaget, og eventuelt et enkelt af de andre par, som der var bekymringer for, men at dette skulle afvente retningslinjerne. Sammenfattende gav Kristina Rosado udtryk for, at parret viet i Danmark formentlig kunne blive sammen, men at der ikke var truffet afgørelse herom endnu, at der var usikkerhed om nogle af parrene, og at de ville begynde at adskille andre par.

5.5.3. Forespørgselsdebat med statsministeren om værdier den 4. marts 2016

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet sendte den 26. februar 2016 et notatudkast til Statsministeriet til brug for statsministerens deltagelse i en "forespørgselsdebat vedr. værdier efter ønske fra DF", der skulle finde sted den 4. marts 2016. Det fremgår af notatudkastet bl.a.:

> **"Baggrund vedr. mindreårige gifte 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 er indkvarteret med deres ægtefælle/samlever under asylsagens behandling her i landet.
>
> Udlændinge-, integrations- og boligministeren 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.
> ...
> 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. Udlændingestyrelsen er i færd med at omsætte den generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager.

Instruksen omfatter også de sager om mindreårige, der aktuelt er indkvarteret i på asylcentre med deres ægtefælle eller samlever.

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 ægteskab i den tid, hvor parterne opholder sig i asylsystemet som asylansøgere.
- Udlændinge-, integrations- og boligministeren har på baggrund af de sager, som for nylig har kastet lys over denne problematik, hurtigt bedt Udlændingestyrelsen om at ændre praksis 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 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 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 fremgår af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets sagsbehandlingssystem (F2), at notatudkast af 26. februar 2016 – der ikke ses at angive forbehold i forbehold til en undtagelsesfri adskillelse af asylpar, hvoraf den ene er mindreårig – blev godkendt af bl.a. Jonas From Soelberg den 23. februar 2016, af Uffe Toudal Pedersen den 24. februar 2016 og af Inger Støjberg ("pr. mail") den 26. februar 2016 kl. 11.54.

Lykke Sørensen har herom forklaret[256] bl.a., at hun var inde over godkendelsen af notatet, der var udarbejdet af Koncernøkonomi. Notatet afspejlede den generelle ordning, der var præsenteret i pressemeddelelsen; altså en ordning uden undtagelser. Hun tror ikke, at hun havde bemærkninger til det på dette tidspunkt. Hun har sikkert tænkt, at det ikke var retvisende. Notatet er som sagt udarbejdet af Koncernøkonomi og gik op igennem ministeriet, både til departementschefen og ministeren. Hun havde givet udtryk for, hvad der var gældende, og hun tror ikke, at hun følte anledning til at sætte det ind igen. Det skulle hun måske have gjort. Det var rigtig svært at komme igennem med noget som helst andet end den generelle udmelding, når man skulle til ministeren. Det var helt sikkert sådan, det var, ikke bare her, men i løbet af hele denne sag. Det var meget, meget vanskeligt. Ministeren var ikke så begejstret for offentligt at melde ud, at der var undtagelser. Nogle dage efter, at notatet af 24. februar 2016 med talepunkter blev sendt over til Statsministeriet, blev hun ringet op af Tanja Franck, der spurgte, om det anførte var helt fyldestgørende. Tanja Franck ville vide, om det var sådan, at man bare kunne skille dem alle sammen ad, og hun svarede, at ordningen var, at man som hovedregel kunne adskille dem, men at der skulle være mulighed for undtagelser.

Inger Støjberg har herom forklaret[257] bl.a., at hun ikke kan udtale sig om, hvorfor talepapiret ikke nævnte noget om undtagelsesmuligheder. Talepapiret læner sig umiddelbart meget op ad pressemeddelelsen. Foreholdt, at talepapiret ikke læner sig op ad det notat, som hun havde godkendt den 9. februar 2016, har hun forklaret, at hende bekendt blev talepapiret ikke brugt, idet der kom et nyt talepapir. Hun husker ikke at været blevet involveret i Statsministeriets tilbagemelding om talepapiret. Hun husker ikke, at hun blev orienteret af sine embedsmænd om, at Statsministeriet ikke var tilfreds med talepapiret.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret[258] bl.a., at man godt kunne have skrevet hovedregel og undtagelser ind i talepapiret. Hun kan ikke konkret huske, hvorfor departementet ikke gjorde det. Hun er ikke helt klar over, om det var hende, der havde sagen under hele forløbet indtil forespørgselsdebatten den 4. marts 2016.

256 Afhøringsekstrakten, side 69-70.
257 Afhøringsekstrakten, side 128-129.
258 Afhøringsekstrakten, side 207.

Jesper Gori har herom forklaret[259] bl.a., at da han skrev bidraget til Statsministeriet, brugte han formuleringen, at der var tale om en "generel instruks". Muligvis er den valgte formulering udtryk for hans manglende evner til at finde en bedre formulering, men han forsøgte at sige, at der kunne være undtagelser, på en så forsigtig måde, at ministeren ville godkende det. Han blev senere bedt af enten Lykke Sørensen eller Anne Nygaard Just om at se på bidraget igen, idet Statsministeriet ønskede at få det tydeligere frem, at de internationale forpligtelser kunne føre til undtagelser.[260] Han blev orienteret af Lykke Sørensen om, at hun havde talt med Tanja Franck, der ønskede en opstramning.

Tanja Franck har herom forklaret[261] bl.a., at hun kan huske, at hun læste talepapiret og tænkte, at det var underligt, at det stod på den måde, at man kunne adskille alle par uden undtagelser. Hun kan også huske, at hun undrede sig og tænkte "hmm, gud, kan man det?", da hun så pressemeddelelsen i medierne den 10. februar 2016. Hun ringede til Lykke Sørensen for at drøfte notatet, fordi hun troede, at notatet kom fra Lykke Sørensens afdeling. Det viste sig ikke at være tilfældet. Hun spurgte Lykke Sørensen, om det kunne være sådan, at man kunne adskille alle par, således som det var beskrevet i notatet. Hun kan ikke huske, hvad Lykke Sørensen ordret svarede, men hun svarede i hvert fald "nej, det kan man ikke, der skal være mulighed for at gøre undtagelser, og der skal laves en individuel vurdering". Derfor bad hun Lykke Sørensen om at få et papir, der afspejlede dette. Lykke Sørensen ringede senere samme dag eller dagen efter og sagde, at de var ved at se på det, men at hun skulle sige fra Uffe Toudal Pedersen, at det kunne være, at de sendte to beredskaber – ét fra ministeriet og ét fra ministeren. Hun blev helt mystificeret af det, Lykke Sørensen sagde. Hun havde aldrig hørt om to beredskaber før, og hun sagde til Lykke Sørensen, at "det tror jeg ikke, I gør". Hun kan ikke huske, om Lykke Sørensen uddybede, hvorfor der skulle komme to beredskaber, men det står hende forholdsvis klart, at de måske ikke var helt enige om linjen i beredskabet. Efter samtalen med Lykke Sørensen gik hun op og nævnte det for Christian Kettel Thomsen, men hun husker det sådan, at hun sagde "lad os nu se", eller i hvert fald sagde det på en måde, så han forventede, at de kun ville få ét beredskab. De endte også med kun at få ét beredskab, og indholdet

259 Afhøringsekstrakten, side 265.
260 Afhøringsekstrakten, side 269.
261 Afhøringsekstrakten, side 352-353.

i det var fint. Hun drøftede ikke sagen med Christian Kettel Thomsen i øvrigt, og hun hørte ikke om en telefonisk drøftelse mellem Uffe Toudal Pedersen og Christian Kettel Thomsen om dette spørgsmål.

Mark Thorsen har herom forklaret[262] bl.a., at han ikke kan huske, om han så notatet af 24. februar 2016 med talelinjer, men han kan sagtens have set det.

Det fremgår af et notat af 2. marts 2016 udarbejdet af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og af et notat af 14. juni 2017 fra Statsministeriet, at der i perioden efter Statsministeriets modtagelse af notatudkastet foregik en drøftelse mellem Statsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, og at der efterfølgende fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet blev fremsendt et nyt beredskabsnotat til Statsministeriet, hvori det blev adresseret, at en adskillelse af asylansøgerparrene kunne udgøre en overtrædelse af EMRK eller Børnekonventionen. Forud herfor havde Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet varslet, at der muligt kom to beredskaber; et beredskab fra embedsværket og et fra ministeret, og der blev da også udarbejdet udkast hertil. Det endelige – samlede – beredskab, der blev sendt i en mail af 3. marts 2016 til Statsministeriet, indeholdt således bl.a. følgende ændringer:

> "...
> 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.
> ..."

262 Afhøringsekstrakten, side 397.

Tanja Franck, der på daværende tidspunkt var departementsråd i Statsministeriet, sendte den 3. marts 2016 kl. 18.09 beredskabet videre til departementschef Christian Kettel Thomsen ledsaget af følgende bemærkninger:

> "Vedlagt nyt udkast fra UIBM. Tænker at indholdet er fint. Men vi skal nok skrive noget igennem, da man ikke helt kan høre det komme ud af STM's mund.
>
> Men nok vigtigt, at han får at vide, at UIBM'n har meldt hårdere ud end juraen kan holde til."

Uffe Toudal Pedersen har om mailen forklaret[263] bl.a., at det bidrag, statsministeren fik, redegjorde blandt andet for, at ordningen ikke kunne administreres undtagelsesfrit. Som han husker det, fik han en orientering fra Lykke Sørensen om forløbet med Statsministeriet. På et tidspunkt, som han ikke nærmere kan tidsfæste, blev han ringet op af Christian Kettel Thomsen, der sagde noget i retning af, at "din minister er nok i avisen i øjeblikket". Han svarede, at ministeren var kommet med den udmelding, fordi hun følte meget "skarpt" for det, og at de havde sagt til hende, at de ville administrere efter reglerne. Han tror, at samtalen lå efter forespørgselsdebatten i Statsministeriet. Christian Kettel Thomsen spurgte, og han svarede, at ministeren havde meldt ud, som hun havde meldt ud, og at de samtidig klart havde tilkendegivet over for hende, at de ville administrere med undtagelser. Christian Kettel Thomsen sagde ikke noget om, at de skulle gøre noget. Han forstod det ikke sådan, at Christian Kettel Thomsen var usikker på, om de overholdt reglerne. Adspurgt, hvordan han sikrede sig, at der blev administreret efter loven, har han forklaret, at de havde deres administrationsgrundlag, og alle, der deltog i koncerndirektionsmødet, var enige om, at de skulle administrere med undtagelser. Han sikrede sig ikke, at det blev videreformidlet til Udlændingestyrelsen på anden måde, end at det ligger i den måde, de arbejder på. Han går ikke rundt hver dag og spørger til, om folk har sikret sig at gøre det ene og det andet. Det ligger i den funktion, de har. Han gik ud fra, at styrelsen administrerede lovligt.

Søren Pind har forklaret[264] bl.a., at hans orientering til statsministeren om, at der var et potentielt problem, kunne være sket op til forespørgselsdebatten

263 Afhøringsekstrakten, side 91-92.
264 Afhøringsekstrakten, side 218-219.

den 4. marts 2016. Han husker ikke det præcise tidspunkt. Han havde ikke indtryk af, at det, Nina Holst-Christensen sagde, umiddelbart løste problemet, men de havde gjort, hvad de kunne. Det, man hørte, var stadig, at parrene skulle skilles ad. Han havde en følelse af ubehag omkring denne sag, der fulgte ham i et stykke tid. Han blev orienteret om, at Lykke Sørensens ubehag ikke sådan lige gik væk.

Tanja Franck har forklaret[265] bl.a., at hun ikke blev orienteret om, at tidligere justitsminister Søren Pind skulle have henvendt sig til statsministeren vedrørende sagen om mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere. Hun kan ikke huske, om de drøftede hendes bemærkning om, at "UIBM'n har meldt hårdere ud end juraen kan holde til". Det kan godt være, at Christian Kettel Thomsen ringede til hende og spurgte om et eller andet, men hun kan ikke huske, at de talte om dette. Hun ved ikke, om statsministeren var blevet orienteret om, at der måske ville komme to beredskaber. Hun orienterede ham i hvert fald ikke selv om det.

Mark Thorsen har herom forklaret[266] bl.a., at han først efterfølgende er blevet opmærksom på, at der i forbindelse med udarbejdelse af talepapiret var drøftelser mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Statsministeriet. Han har aldrig hørt om, at der i Udlændingeafdelingen skulle have været overvejelser om, at man kunne skrive to talepapirer til statsministeren, og det, synes han, lyder fuldstændigt skørt.

Christian Kettel Thomsen har herom forklaret[267] bl.a., at han kan se af materialet til brug for undersøgelsen, at det i beredskabet til forespørgselsdebatten den 4. marts 2016 blev anført, at der kunne være undtagelser, men han tror ikke, at det var noget, der blev "highlightet". Han har ikke kendskab til, at der skulle have været andre versioner oppe i Statsministeriet. Adspurgt, om overvejelser vedrørende tilsynsforpligtelse havde været oppe at vende forud for forespørgselsdebatten, har han forklaret, at det langt fra havde været tilfældet. Hans fortolkning af Tanja Francks mail er, at statsministeren skulle lade være med at sige det lige så uforbeholdent, som udlændinge-, integrations- og boligministeren havde gjort i sin pressemeddelelse. Han opfatter

265 Afhøringsekstrakten, side 352 ff.
266 Afhøringsekstrakten, side 397-398.
267 Afhøringsekstrakten, side 602 ff.

ikke Tanja Francks mail som en orientering om, at en minister var ved at gøre noget, hun ikke måtte. Det var snarere en besked til statsministeren om, at han skulle passe på med at melde for firkantet ud, da det ville kunne give ham et forklaringsproblem senere hen. Adspurgt, om han på tidspunktet for Tanja Francks mail af 3. marts 2016 kl. 18.09 var opmærksom på, at der var udsendt en pressemeddelelse om en praksisændring, har han forklaret, at han ikke husker dette, men at han havde været opmærksom på den debat, der havde været, og på, at emnet kunne dukke op under værdidebatten. Han er ikke bekendt med en henvendelse fra Søren Pind til statsministeren om sagen. Han kan klart sige, at han ikke på noget tidspunkt blev kontaktet af Barbara Bertelsen om dette forhold, men han kan af gode grunde ikke udtale sig om, hvorvidt der på et tidspunkt har været en henvendelse fra Justitsministeriet til andre i Statsministeriet. Han er i givet fald ikke blevet orienteret herom. Hvis der havde væren en sådan henvendelse, har han en klar forventning om, at han ville være blevet orienteret. Han erindrer ikke, om Statsministeriet var involveret i overvejelser eller drøftelser om yderligere aspekter af denne sag med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet eller andre ministerier i perioden fra marts 2016 til oktober 2016.

Nina Holst-Christensen har herom forklaret[268] bl.a., at hun ikke hørte, hvordan departementet i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet modtog budskabet om, at der ikke kunne laves en undtagelsesfri ordning, og hun hørte heller ikke, at der var nogen problemer i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet desangående, eller at justitsministeren skulle have rettet henvendelse til Statsministeriet.

Jens Teilberg Søndergaard har herom forklaret[269], at han ikke har nogen erindring om, at han havde nogen direkte dialog med Søren Pind om sagen. Han erindrer heller ikke, at han orienterede Barbara Bertelsen om sagen på daværende tidspunkt, men han kan godt have gjort det. Han ved under alle omstændigheder ikke, om hun i så fald gik videre med det til Søren Pind.

Barbara Bertelsen har herom forklaret[270] bl.a., at hun husker det som noget senere i forløbet – i forsommeren eller sommeren, efter at ombudsmanden

268 Afhøringsekstrakten, side 638.
269 Afhøringsekstrakten, side 651.
270 Afhøringsekstrakten, side 666.

var gået ind i sagen, og Udlændingestyrelsen havde genoptaget sagerne, og hvor Justitsministeriet blev involveret – at Søren Pind nævnte, at han på et tidspunkt havde sendt en sms til statsministeren. Hun tror, at Søren Pind sagde noget i retning af: "Jeg sendte også en sms til Lars", men det var ikke et forløb, som hun var involveret i. Hun ved ikke, hvornår det skulle være sket. Hun erindrer ikke, hvordan ordene faldt, men det var "omkring Inger og sagen".

Lars Løkke Rasmussen har herom forklaret[271] bl.a., at han til brug for forespørgselsdebatten den 4. marts 2016 modtog et beredskab, hvoraf det fremgik, at man ikke kunne adskille alle par undtagelsesfrit, og at der i øvrigt skulle udarbejdes retningslinjer, som der skulle administreres efter. Dette betryggede ham i, at alt var i sin skønneste orden. Tanja Franck tilkendegav over for ham, at han skulle være opmærksom på, at der for så vidt angår adskillelse af asylansøgerne ville være undtagelser, ligesom hun fortalte ham, at der ville blive udarbejdet retningslinjer, og at der ville blive administreret efter disse retningslinjer. Dette var han fuldstændig betrygget i. Tanja Franck orienterede ham om, at han skulle være opmærksom på, hvad der var "op og ned" i den sag, men han blev ikke orienteret om, at Tanja Franck var af den opfattelse, at udlændinge-, integrations- og boligministeren havde meldt hårdere ud, end juraen kunne holde til. Han blev ikke orienteret om, at der havde været et forløb forud for det beredskab, som han modtog. Foreholdt Uffe Toudal Pedersens forklaring om, at han på et tidspunkt var blevet ringet op af Christian Kettel Thomsen, der sagde noget i retning af, at "din minister er nok i avisen i øjeblikket", har han forklaret, at Christian Kettel Thomsen ikke orienterede ham om, at han havde haft en sådan samtale med Uffe Toudal Pedersen. Foreholdt Søren Pinds forklaring om at have orienteret ham om, at Søren Pind var bekymret over det, der foregik i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, har han forklaret, at han har fulgt med i kommissionens undersøgelse og har læst protokollatet af Søren Pinds forklaring. Han blev overrasket over Søren Pinds forklaring. Han har søgt i sin dybeste hukommelse og har ingen erindring om at skulle være blevet kontaktet af Søren Pind herom. Han har ingen erindring om, at han skulle have modtaget en sms eller et telefonopkald fra Søren Pind herom. Han har konsulteret sin telefon, idet han ikke har slettet sms'er og har beskeder tilbage fra 2012, men han har ikke kunnet finde en sådan sms fra Søren Pind. Han kan heller ikke huske,

271 Afhøringsekstrakten, side 688 ff.

at han på anden vis skulle have fået noget sådant at vide. Han kan sige med sikkerhed, at han ikke har modtaget nogen form for henvendelse fra Søren Pind med et indhold, hvor han tænkte, at der var noget juridisk galt, og at han måtte forholde sig hertil. Han har således ingen erindring om, at han har modtaget en henvendelse, der knyttede sig til dette emne, og han kan sige med sikkerhed, at han ikke har fået henvendelser om ulovligheder eller andet, som han skulle handle på.

Uffe Toudal Pedersen har supplerende forklaret[272], at han ikke hørte noget om Søren Pinds bekymring for sagen.

5.5.4. Spørgsmål nr. 302 til udlændinge-, integrations- og boligministeren

Ministeren besvarede den 9. marts 2016 et spørgsmål, der den 26. januar 2016 var blevet stillet af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget efter ønske fra Martin Henriksen (DF). Spørgsmålet og besvarelsen heraf lyder således:

> **"Spørgsmål nr. 302:**
>
> Kan ministeren oplyse, hvor længe myndighederne har kendt til barnebrude i danske asylcentre, og vil ministeren udarbejde nye retningslinjer på området, der respekterer dansk kultur og dansk lovgivning?"
>
> **Svar:**
>
> Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har til brug for besvarelsen indhentet bidrag fra Udlændingestyrelsen, hvortil der henvises:
>
>> "Udlændingestyrelsen kan oplyse, at der ikke er foretaget registreringer af, hvor mange asylansøgere under 18 år der er ankommet til Danmark sammen med en myndig ægtefælle eller samlever. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt mindreårige asylansøgere under 18 år er blevet indkvarteret sammen med en myndig ægtefælle eller samlever i danske asylcentre, har en mangeårig praksis været, at der er blevet foretaget en socialfaglig vurdering af, hvad der var bedst af hensyn til

272 Afhøringsekstrakten, side 751.

barnets tarv. De sociale myndigheder er i nødvendigt omfang blevet inddraget i denne vurdering. Udlændingestyrelsen og de nuværende centeroperatører har alene – forud for november 2015 – erindring om én enkelt sag fra sommeren 2014, hvor en mindreårig på 14 år var indrejst sammen med en myndig ægtefælle. Dette par blev adskilt på to forskellige asylcentre. I sagen fra november 2015 blev parret ligeledes adskilt, da styrelsen blev gjort bekendt med sagen."

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. Jeg har forstået, at Udlændingestyrelsen er i færd med at omsætte min generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager.

Jeg kan endvidere oplyse, at min instruks også omfatter de sager om mindreårige, der aktuelt er indkvarteret med deres ægtefælle eller samlever."

Om Udlændingestyrelsens udarbejdelse af retningslinjer fremgår det af en mail, som Lykke Sørensen den 4. marts 2016 kl. 12.46 sendte til en række medarbejdere i bl.a. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet, at Lykke Sørensen orienterede om, at Udlændingestyrelsen skal udarbejde en vejledning, "der udmønter ministerens beslutning".

Lykke Sørensen har om besvarelsen af spørgsmål 302 forklaret[273] bl.a., at ministerens svar om, at Udlændingestyrelsen var i gang med at omsætte ministerens generelle instruks i retningslinjer, var et udtryk for, at der skulle være nogle retningslinjer, der fulgte op på ministerens pressemeddelelse. Det kunne have været mere klart, hvad der lå i det. Det burde her være anført, at de retningslinjer også skulle åbne mulighed for, at der kunne gøres undtagelser. Svaret var ikke fyldestgørende. For hende var det, der lå i svaret, at der skulle være nogle retningslinjer, der viste noget om, hvordan de konkrete sager skulle behandles. Det er subtilt. Planen på dette tidspunkt var, at Udlændingeafdelingen skulle lave et notat om rammerne i forhold til de internationale for-

273 Afhøringsekstrakten, side 66.

pligtelser, og Udlændingestyrelsen skulle udarbejde retningslinjer, der fulgte op på pressemeddelelsen.[274] De retningslinjer, Udlændingestyrelsen skulle udarbejde, angik, hvordan de skulle behandle de konkrete sager, herunder hvordan man skulle håndtere, om parrene skulle skilles ad eller ej. De angik således også, om parrene skulle skilles ad. Ellers var der ikke nogen grund til at lave retningslinjer. Så skulle de jo bare skilles ad. Det var ikke det, det endte med, men det var hensigten på dette tidspunkt. Udlændingeafdelingen havde hele tiden den opfattelse, at et praksisnotat skulle laves i Udlændingestyrelsen, men at Udlændingeafdelingen skulle bidrage hertil med en beskrivelse af, under hvilke betingelser der skulle ske adskillelse.[275] Vejledningen om, hvem der skulle adskilles, skulle komme fra Udlændingeafdelingen, mens vejledningen om praktikken, for eksempel hvem der skulle betale, skulle komme fra Udlændingestyrelsen og Koncernøkonomi.

Uffe Toudal Pedersen har om udarbejdelsen af retningslinjer forklaret[276] bl.a., at de retningslinjer, der skulle udarbejdes, skulle henvende sig til sagsbehandlerne i Udlændingestyrelsen, så de havde noget at administrere efter. Han ved ikke, hvem der skulle udarbejde dem. Som han husker det, var der nogle retningslinjer, som styrelsen udarbejdede til operatørerne, og som operatørerne skulle arbejde efter.[277] Derudover var der nogle overvejelser om behovet for retningslinjer, som skulle bruges i styrelsen til forvaltningen af sagerne. Det var ikke de retningslinjer, der kom fra departementet i december 2016, men den meningsudveksling, som mailen af 18. marts 2016 kl. 18.00 fra Jesper Gori til Ditte Kruse Dankert er udtryk for.

Inger Støjberg har om besvarelsen af spørgsmål 302 forklaret[278] bl.a., at man bliver nødt til at se svaret i sammenhæng. Det svarer til at skrive, at man må køre 130 km/t på motorvejen, med mindre anden skiltning er bekendtgjort. Det, hun havde forstået, var, at man omsatte ministernotatet til retningslinjer. Det var det, Udlændingestyrelsen var i gang med. Hun redegjorde ikke for de nærmere undtagelser i svaret, fordi de var ved at blive udarbejdet. Man kunne læse, at der kom nærmere retningslinjer, og hun havde en bevidsthed om, at hun havde godkendt notatet den 9. februar 2016. Adspurgt, om de

274 Afhøringsekstrakten, side 68.
275 Afhøringsekstrakten, side 160.
276 Afhøringsekstrakten, side 88.
277 Afhøringsekstrakten, side 94-95.
278 Afhøringsekstrakten, side 138-139.

retningslinjer, der er henvist til, kunne være retningslinjer til operatørerne, der beskrev, hvordan adskillelserne skulle udmøntes, har hun forklaret, at hun opfattede det sådan, at det var ministernotatet, der skulle omsættes af Udlændingestyrelsen.

Line Skytte Mørk Hansen har om besvarelsen af spørgsmål 302 forklaret[279] bl.a., at hun var inde over dette svar. Adspurgt til, hvor i svaret man kan læse, at der var mulighed for undtagelser, har hun forklaret, at Udlændingestyrelsen ifølge svaret var "i færd med at omsætte min generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager", og i denne formulering kan det ligge, at der alene var tale om en hovedregel. De retningslinjer, der blev omtalt i folketingssvaret, var Udlændingestyrelsens retningslinjer til operatørerne. Adspurgt, om retningslinjerne i så fald kunne vedrøre muligheden for undtagelser, har hun forklaret, at det er rigtigt, at afgørelserne om adskillelse ikke blev truffet af operatørerne. Adspurgt, om sætningen om de konkrete retningslinjer i så fald kunne være modificerende i forhold til den forudgående sætning i folketingssvaret om, at ingen mindreårige kunne indkvarteres med deres samlever eller ægtefælle, har hun forklaret, at man kan anlægge dette synspunkt, men heri ligger ikke, at Udlændingestyrelsen ikke behandlede sagerne med mulighed for undtagelser. Man kunne godt i folketingssvaret have nævnt, at der var en hovedregel, men at der ligeledes skulle være mulighed for undtagelser.

Jesper Gori har om besvarelsen af spørgsmål 302 forklaret[280] bl.a., at Koncernøkonomi havde udarbejdet et udkast til svar, som han kom med bemærkninger til. Han indsatte bl.a. sætningen: "Jeg har forstået, at Udlændingestyrelsen er i færd med at omsætte min generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager." Formålet med hans ændringer var at modificere teksten, således at det stod klarerere, at retningslinjerne tog udgangspunkt i en generel instruks. Hans intention var at signalere, at den pressemeddelelse, der var blevet udsendt, ikke samtidig var en instruks, men at der forelå "noget andet og mere", der ville skulle udmøntes i retningslinjer til brug for de konkrete sager. Hans intention var at vise, at pressemeddelelsen ikke kunne stå alene. Svaret byggede på, at Udlændingestyrelsen efter hans forståelse på dette tidspunkt var ved at udarbejde retningslinjer. Han havde ikke selv drøftelsen med

279 Afhøringsekstrakten, side 207.
280 Afhøringsekstrakten, side 268 ff.

Udlændingestyrelsen herom. Adspurgt, hvorfor han ikke i lyset af henvendelsen den 3. marts 2016 fra Statsministeriet tydeligt henviste til Danmarks internationale forpligtelser i svaret på spørgsmål nr. 302, har han forklaret, at han ikke tør sige, om henvendelsen fra Statsministeriet blev "lagt sammen" med besvarelsen af spørgsmål nr. 302. Han er enig i, at dette ville have været nærliggende. Det er sædvanligt, at man benytter flere ord over for Statsministeriet end over for Folketinget. Det ville utvivlsomt have været klarere, hvis man i svaret på spørgsmål nr. 302 havde brugt den samme formulering som i det endelige bidrag til Statsministeriet. Det, han skrev i det første bidrag til Statsministeriet, var inspireret af svaret på spørgsmål nr. 302. Han fik ikke den forståelse, at Statsministeriet mente, at besvarelsen af spørgsmål nr. 302 ville være upræcis eller ikke fyldestgørende. Han fik den forståelse, at Statsministeriet ønskede at modtage yderligere oplysninger. Departementet var ikke på daværende tidspunkt i gang med at skrive retningslinjer.[281] Han tror, at der var en forvirring om, hvorvidt departementet eller Udlændingestyrelsen skulle udarbejde retningslinjer for behandlingen af sagerne. Hans opfattelse var, at de generelle retningslinjer skulle udarbejdes af Udlændingestyrelsen og angå både processen og indholdet.

Anette Görtz har herom forklaret[282] bl.a., at selvom hendes navn fremgik af besvarelsen den 9. marts 2016 af spørgsmål nr. 302, husker hun ikke, at hun har deltaget i drøftelser herom eller i øvrigt været involveret i dette svar.

5.5.5. Klage fra et asylpar til Folketingets Ombudsmand

Den 14. marts 2016 klagede et af asylparrene, [L], til Folketingets Ombudsmand over, at de var blevet pålagt at tage ophold på hver sit asylcenter. Det fremgår af klagen, at parret blev adskilt den 11. marts 2016.

På baggrund af klagen iværksatte Folketingets Ombudsmand den 21. marts 2016 en høring af Udlændinge-, Integrations- og Boligmisteriet og Udlændingestyrelsen. Udlændingestyrelsens besvarelse af 28. april 2016 er omtalt i afsnit 5.6.4, og ministeriets besvarelse af 4. maj 2016 er omtalt i afsnit 5.7.2.

281 Afhøringsekstrakten, side 261.
282 Afhøringsekstrakten, side 726.

5.5.6. Samråd Z den 15. marts 2016

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget anmodede den 11. februar 2016 minister Inger Støjberg om en drøftelse af følgende spørgsmål, der var stillet af Dan Jørgensen (S):

> **"Samrådsspørgsmål Z**
> Vil ministeren redegøre for omfanget af problemet med mindreårige, som indkvarteres med deres voksne ægtefæller på de danske asylcentre, og for hvorfor ministeren ikke har reageret før nu, selvom Udlændingestyrelsen har været opmærksom på forholdene? Hvilke tiltag påtænker ministeren at iværksætte for at undgå lignende tilfælde i fremtiden?"

5.5.6.1. Beredskaber til brug for samrådet

Forud for samrådet var der udarbejdet et talepapir til ministeren. Indholdet af det endelige talepapir svarer i al væsentligt til det, som ministeren udtalte som indledning under samrådet, og som er gengivet i afsnit 5.5.6.4 nedenfor.

I forløbet med udarbejdelsen af talepapiret blev udkast hertil forelagt Inger Støjberg, der bl.a. havde følgende bemærkning (markeret med understregning nedenfor):

> **"3.**
> ...
> Men Udlændingestyrelsen har allerede nu iværksat adskilt indkvartering af de mindreårige, der var indkvarteret med en ægtefælle eller samlever. Det betyder i forhold til de 32 par, som jeg tidligere omtalte, at de fleste af dem allerede er blevet indkvarteret adskilt. De resterende par vil blive adskilt inden for meget kort tid, med mindre helt særlige grunde taler afgørende herimod. Og det skal altså være meget specielle grunde. M: det skal italesætte sådan at når der tales om særlige grunde så er det den situation hvor et par er blevet gift med kongebrev i Danmark vi henviser til. Retorikken skal være, at det vil selvfølgelig være meget, meget få tilfælde – men når det er sådan – så er det jo sådan."

Der blev til brug for samrådet tillige udarbejdet et beredskab i form af et "Q&A". En del af dette beredskab vedrørte eventuelle spørgsmål om forholdet til EMRK og muligheden for at gøre undtagelser mv. Det endelige beredskab,

som Inger Støjberg havde med under samrådet, indeholdt bl.a. følgende mulige spørgsmål og svar:

"Q&A nr. 12: Er alle parrene blevet indkvarteret adskilt nu?

Muligt svar

– De fleste par er blevet indkvarteret adskilt.

– De par, der endnu ikke er blevet adskilt, vil blive det inden for meget kort tid, med mindre helt særlige grunde taler herfor.

...

Q&A nr. 19: Er ordningen 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 helt særlige tilfælde, hvor dette følger af navnlig EMRK artikel 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 det klare udgangspunkt er, at det ikke vil være muligt for ægtefæller eller samlevende at blive indkvarteret sammen i asylcentrene, hvis den ene part er under 18 år – og dét vurderes at være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Q&A nr. 20: Vil der blive gjort undtagelser?

Muligt svar

- Det klare udgangspunkt er, at det ikke vil være muligt for ægtefæller eller samlevende at blive indkvarteret sammen i asylcentrene, hvis den ene part er under 18 år.

- Der vil kun være undtagelser i helt særlige tilfælde, hvor dette følger af Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for bl.a. familielivet og Børnekonventionen.

- Det kan ikke komme på tale at gøre undtagelse i tilfælde, hvor den ene part er under 15 år.

Q&A nr. 21: Hvornår foreligger der sådanne "helt særlige grunde" til at gøre undtagelse?

Muligt svar

- Det vil bero på en konkret vurdering, om der skal gøres undtagelse.

- **1.** Ét eksempel kunne være som nævnt sager, hvor et par er blevet lovformentligt gift her i landet ved kongebrev, dvs. ved dispensation fra de almindelige ægteskabsregler. I disse tilfælde har de kompetente myndigheder staget stilling til, at der ikke er tale om et tvangsægteskab eller anden form for utilbørligt pres.

- Jeg bemærker hertil, at det klare udgangspunkt efter ægteskabsloven er, at asylansøgere ikke kan indgå ægteskab her i landet.

- **2.** 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.

– Og derfor giver det heller ikke mening at sammenligne med, hvad der gælder for danske unge – her handler det jo netop om, at myndighederne bestemmer, hvordan du skal indkvarteres asylsystemet.

– **3.** 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.

[*Du nævner kongebrevs-sagerne som ét eksempel. Findes der andre?*]

– Et andet eksempel kan være sager, hvor der foreligger helt, helt specielle omstændigheder. Det kan fx være sager, hvor parret har børn, hvor forældrene – fx moren til et nyfødt barn – er stærkt traumatiserede, og hvor den forudsatte 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 fx 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.

– Men heller ikke i disse sager vil det være udgangspunktet, at parret skal dele seng og bord. Jeg vil tværtimod søge at arbejde hen imod en løsning, hvor myndighederne i disse helt, helt særlige sager i vist

muligt udstrækning indkvarterer parret på samme asylcenter, men i hver sin bolig på centret.

[*Men vil der ikke kunne være sager, hvor det kan kræves, at faren er til stede uafbrudt? Og hvor parret derfor skal bo på samme værelse?*]

– Finder Udlændingestyrelsen, at det af vores internationale forpligtelser følger, at faren skal være til stede, så må vi kigge på, hvordan det kan lade sig gøre i praksis. Jeg udelukker ikke noget, heller ikke at en adskillelse måske skal udelades i ekstreme tilfælde – i hvert fald princippet. Men udgangspunktet er altså, at parret måske nok skal indkvarteres på samme center, men ikke på samme værelse.

– Jeg vil endelige understrege, at der ikke vil blive gjort undtagelse, hvor den ene ægtefælle er under 15 år og altså under den seksuelle lavalder.

[Baggrund

Hvis udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering finder at det vil være i strid med EMRK artikel 8 eller Børnekonventionen at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne 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.

Efter ægteskabslovens § 11 a må ægteskabet kun indgås, når hver af parterne har dansk indfødsret eller lovligt ophold her i landet fx som flygtninge. Uanset dette kan der dog gives tilladelse, hvis ganske særlige omstændigheder taler herfor.]

Q&A nr. 22: Har ministeren ændret holdning, når hun siger, at der i visse tilfælde skal gøres undtagelser?

Muligt svar

– Nej. Min holdning er fuldstændig klar, også for myndighederne.

– Nu skal min generelle instruks så omsættes i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager. Udlændingestyrelsen er i færd med at udarbejde disse.

– I overensstemmelse med min generelle instruks vil det helt klare udgangspunkt blive, at mindreårige ægtefæller ikke kan indkvarteres sammen med deres ægtefæller.

– Skulle der opstå en sag, hvor det vurderes, at vores internationale forpligtelser fører til, at et par fortsat kan bo sammen, vil danske myndigheder selvfølgelig overholde vores forpligtelser, i disse som i alle andre sager. Der vil blive gjort rede for dette i retningslinjerne, der udmønter min generelle instruks.

– 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."

Det har været fremført, at en sådan retstilstand i konkrete sager kan betyde, at myndighederne overtræder Danmarks internationale forpligtelser.]
..."

5.5.6.2. Andre oplysninger, der tilgik ministeriet i forbindelse med samrådet

Den 11. marts 2016 modtog bl.a. Line Skytte Mørk Hansen og Jesper Gori orientering fra Udlændingestyrelsen om, at en indkvarteringsoperatør havde oplyst, at den kvindelige part i et af de adskilte asylpar aftenen forinden havde forsøgt at begå selvmord og var indlagt på sygehuset.

Inger Støjbergs særlige rådgiver Mark Thorsen modtog den 14. marts 2015 kl. 17.52 sålydende mail fra Røde Kors:

> "...
> Jeg skriver til dig ang. samrådet i morgen om indkvartering af mindreårige og ægtefæller på asylcentre. Vi er som du måske ved meget bekymret for hvad en adskillelse vil betyde for nogle af de par der [har] børn. Vi har derfor tidligere været i dialog med dig, US og ministeriet omkring dispensationsmuligheder.
> Jeg tillader mig her at sende dig et brev, der tidligere er sendt til Lykke Sørensen. Det beskriver 5 sager, hvor familierne har børn, og hvor vi er bekymrede for hvordan familierne vil reagere på at blive adskilt.
> Jeg håber derfor I vil se på det – hvis det ikke allerede er nået ministeren – og tage det med i de videre overvejelser.
> ..."

Mailen var vedlagt det brev fra Røde Kors, som var sendt til Lykke Sørensen den 4. marts 2016, og som er gengivet i afsnit 5.5.1.

Til brug for samrådet fremsendte Udlændingestyrelsen den 4. marts 2016 tillige et notat om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere, hvoraf fremgår bl.a.:

> **"Ændret praksis pr. 10. februar 2016**
> Som følge af Udlændinge-, Integrations-, og Boligministerens meddelelse af 10. februar 2016 har Udlændingestyrelsen ændret praksis, således at mindreårige over 15 år ikke længere indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever. Dette gælder også, selvom parret har fællesbørn."

Line Skytte Mørk Hansen har om dette notat forklaret[283] bl.a., at hun ikke husker, om hun reagerede på, at praksis i notatet blev beskrevet som undtagelsesfri. Det fremstår som mærkeligt for hende, at Udlændingestyrelsen skulle være gået ud fra, at der ikke var undtagelser.

Jesper Gori har om dette notat forklaret[284] bl.a., at han ikke ved, om han har læst mailen med notatet. Han kan med sikkerhed sige, at Udlændingestyrelsen den 4. marts 2016 havde forstået, at der skulle være undtagelser. Efter hans opfattelse svarer det, der står i notatet, ikke til Udlændingestyrelsens opfattelse på daværende tidspunkt.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[285], at styrelsen ikke skrev noget om, at der var en dialog om undtagelsesmuligheder, fordi de på dette tidspunkt ikke havde fået at vide, at der kunne være undtagelsestilfælde. Det var først på mødet den 8. marts 2016, at de fik bekræftet, at der kunne være undtagelsestilfælde.

5.5.6.3. Formøde den 14. marts 2016 med ministeren om samrådet

Det fremgår af sagens oplysninger, at der i hvert fald den 14. marts 2016 var et møde med ministeren, hvor bl.a. samråd Z blev drøftet. Der foreligger ikke noget referat eller andet skriftligt materiale fra mødet. Det fremgår dog af en mail af 13. juni 2017, at Ditte Kruse Dankert og Adam Abdel Khalik, der ikke deltog i mødet, omtaler samrådet fra marts 2016. Det hedder i mailen bl.a.:

> "Omkring samråd var vi på dagen ikke sikre på, at hun overhoved ville sige "fx" – kun oplyst om, at man ellers ville kontakte STM."

Jesper Gori har om mødet forklaret[286] bl.a., at talen blev drøftet med ministeren den 14. marts 2016. Under dette møde blev det navnlig drøftet, om kongebrevseksemplet skulle fremstå som et eksempel blandt flere, eller om afsnittet skulle skrives således, at de særlige omstændigheder alene var den situation, hvor der forelå et kongebrev. Han husker ikke de præcise ordvalg, men han husker det således, at ministeren ønskede, at der skulle sendes et utvetydigt

283 Afhøringsekstrakten, side 201.
284 Afhøringsekstrakten, side 259.
285 Afhøringsekstrakten, side 426.
286 Afhøringsekstrakten, side 271 ff.

signal. Ministeren ønskede ikke, at der blev nævnt noget om undtagelser, og hvis undtagelserne skulle nævnes, skulle det alene være kongebrevseksemplet. Det var lidt uklart, om der blev talt om ordningen, eller om, hvordan ordningen skulle kommunikeres. På det tidspunkt havde han en klar opfattelse af, at der blev talt om, hvordan ordningen skulle kommunikeres. Ministeren havde den opfattelse, at det ikke under samrådet skulle kommunikeres, at der kunne være undtagelser. Han tror, at dette skyldtes mange grunde, herunder politiske grunde og hensynet til at sikre, at de personer, som ordningen omfattede, klart forstod ministerens ønske. Under udarbejdelsen af talen var det absolut afgørende for dem, at der ikke alene blev henvist til kongebrevseksemplet, men at de særlige grunde kunne omfatte andet og mere end kongebrevssituationen. Under drøftelsen med ministeren den 14. marts 2016 var det ret klart, at ministeren ikke ønskede, at der blev nævnt "for eksempel", men at kongebrevseksemplet skulle være den særlige grund, der kunne komme på tale. De ville absolut have foretrukket, at ministeren havde omtalt konventionerne. De sagde ikke til ministeren, at hun skulle henvise til de internationale konventioner, men de sagde til ministeren, at der kunne være særlige omstændigheder, som kunne føre til, at et par ikke skulle adskilles. Det var meget tydeligt, at ministeren alene ville nævne kongebrevseksemplet, og der var en diskussion om, hvorvidt ordet "for eksempel" skulle nævnes. På et tidspunkt sagde departementschefen: "Nu bliver det alvor det her. Enten står der "for eksempel" i talepapiret, ellers skal vi to have en snak på dit kontor, inden jeg ringer over til Statsministeriet". Det var Uffe Toudal Pedersens måde at give udtryk for, at talepapiret skulle indeholde "for eksempel". Departementschefen gav udtryk for, at det var "hertil og ikke længere", og mødet blev herefter afsluttet. Han tror, at ministeren ikke kommenterede det ved at sige andet end: "Jeg kan ikke have det". Han opfattede det således, at ministeren accepterede talepapiret. Han var selv spændt på, hvordan ministeren ville bruge talepapiret.

Mark Thorsen har herom forklaret[287], at han deltog i et formøde til samråd Z med ministeren, Jesper Gori og Uffe Toudal Pedersen, ligesom Andreas Højmark kan have deltaget i mødet. Som han husker formødet til samrådet den 15. marts 2016, var der et lidt længere afsnit i taleudkastet, der nævnte de internationale konventioner. Den endelige tale endte med at omtale kongebrevseksemplet. Der var en drøftelse af, om ministeren skulle have "den lange

287 Afhøringsekstrakten, side 391 ff.

smøre", eller om man kunne nøjes med kongebrevseksemplet. Han mener, at man også drøftede ordene "for eksempel". Dette var for at sige, at kongebrevet ikke var den eneste mulighed, men at der også kunne være andre undtagelser. Han tror, at ministeren, hvis hun selv kunne have skrevet sætningen, ville have skrevet: "Det kan være kongebrev" uden at nævne "for eksempel". Der var et synspunkt fra Uffe Toudal Pedersen, og som han husker det sandsynligvis også fra Jesper Gori, om, at det så ville kunne læses således, at det kun var kongebrevssituationen, der var undtagelsen, og at det derfor ikke kunne skrives således. Derfor blev formuleringen, som den blev. Der var en snak om det, men han husker ikke, at der var nogen meget ophedet debat. Han har ikke nogen erindring om, at Uffe Toudal Pedersen skulle have sagt til ministeren, at de skulle have en drøftelse om det på ministerens kontor. Han har heller nogen erindring om, at Uffe Toudal Pedersen skulle have sagt, at han blev nødt til at kontakte Statsministeriet, hvis ikke ministeren ville acceptere at sige "for eksempel". Det sker meget sjældent, og han kan ikke mindes at have overværet departementschefen sige: "Nu ringer jeg til Statsministeriet". Han ville kunne huske det, hvis det var sket.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[288] bl.a., at det må være Jesper Gori, der sagde til hende, at man ville kontakte Statsministeriet, hvis ikke det på samrådet blev nævnt, at der kunne gøres undtagelser i andre tilfælde end i kongebrevsituationen. Hun husker ikke, hvad han nærmere sagde.

Jonas From Soelberg har herom forklaret[289] bl.a., at de – i forbindelse med et møde i Aalborg i KL-regi – som led i forberedelsen af talepapiret til samråd Z havde en drøftelse af eksempler, hvor ministeren var meget klar på, at hun ikke ville nævne de internationale konventioner som et eksempel. Under drøftelserne i Aalborg gav ministeren udtryk for, at de i talepapiret kunne nævne kongebrevseksemplet som en undtagelse. Det var sædvanligt, at der var et forberedende møde før et samråd. Han har i protokollen for afhøringerne i Instrukskommissionen læst nogle detaljerede gengivelser af, hvad andre har forklaret, at der skulle være blevet sagt på formødet den 14. marts 2016. Disse gengivelser stemmer overordnet set overens med det billede, han selv har. Han erindrer, at Uffe Toudal Pedersen på et tidspunkt sagde "Nu bliver det alvor" eller noget i den stil. Det skete i forbindelse med diskussionen om,

288 Afhøringsekstrakten, side 452.
289 Afhøringsekstrakten, side 709-710.

hvorvidt der skulle stå "for eksempel" foran kongebrevseksemplet. Det, Uffe Toudal Pedersen kunne gøre i den situation, var at orientere Statsministeriet. Han husker ikke de præcise ord, der blev anvendt i denne sammenhæng, men det var det budskab, der blev kommunikeret. Han erindrer ikke ministerens reaktion, efter at Uffe Toudal Pedersen sagde til hende, at nu blev det alvor. Ministeren var generelt stille, når hun blev frustreret, og det har hun formentligt også været i denne situation.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret[290] bl.a., at der var en diskussion af, hvor stramt talen skulle formuleres. Han husker det ikke med samme detaljegrad som andre, der har afgivet forklaring. Foreholdt dele af Jesper Goris forklaring har han forklaret, at han godt kan huske, at spørgsmålet om "for eksempel" blev diskuteret, ligesom man diskuterede meget andet. Forklaringen fremstår dog mere dramatisk, end han husker forløbet. Han kan godt forestille sig, at han på et tidspunkt tabte tålmodigheden og sagde: "Vi skal videre". Herefter kan han med et smil på læben godt have sagt, at man ellers måtte ringe til Statsministeriet. Når Jesper Gori har forklaret herom, må han have udtalt sig således, men at ringe til Statsministeriet er ikke noget, man bare gør. Hvis han var i en situation, hvor han skulle ringe til Statsministeriet, ville han have haft "ryggen meget langt oppe mod væggen". Han ville i så fald ikke have sagt det under et stort møde. Han sagde det ikke under mødet på en sådan måde, at der var stilhed i rummet bagefter. Han har aldrig selv ringet til Statsministeriet og har altid været i stand til at tale sig til rette med sin minister. Det var han også i denne sag, og det er måske også derfor, at "vi sidder her i dag".

Inger Støjberg har herom forklaret[291] bl.a., at hun husker, at der på formødet til samråd Z var en drøftelse om brugen af ordene "for eksempel". De diskuterede, om der skulle stå "for eksempel" eller ej, fordi hun ved at sige dette ville åbne en dør for, at hun skulle give sådanne eksempler, og de eksempler havde de ikke på det tidspunkt. Det eksempel, der var, var kongebrevssagen. Foreholdt Jesper Goris forklaring om diskussionen, herunder at Uffe Toudal Pedersen skulle have udtalt, at han ville ringe til Statsministeriet, hvis hun ikke anvendte disse ord, har hun forklaret, at når man ser Jesper Goris forklaring, fremstår det noget dramatisk. Sådan opfattede hun bestemt ikke situationen.

290 Afhøringsekstrakten, side 749-750.
291 Afhøringsekstrakten, side 758.

Der var en relativt fri tone i ministeriet, og det var der også mellem Uffe Toudal Pedersen og hende. Uffe Toudal Pedersen kan derfor godt have sagt noget sådant, men hun opfattede det ikke sådan, som Jesper Gori har beskrevet det. Hun opfattede det som en af talrige politiske diskussioner, hvor hun forsøgte at presse tingene i én retning og afsøge, hvor den "røde linje" var. Når det var afsøgt, stoppede diskussionerne.

5.5.6.4. Samrådet

Den 15. marts 2016 blev der herefter afholdt åbent samråd med minister Inger Støjberg med henblik på drøftelse af samrådsspørgsmål Z. Af en transskription af samrådet, som kommissionens sekretariat har foretaget, fremgår det bl.a.:

> "**Udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg:** ... Det er min klare holdning, at alle mindreårige asylansøgere skal være indkvarteret adskilt fra deres eventuelle ægtefælle eller samlever. Jeg vil selvfølgelig sige, at der kan i helt særlige tilfælde være omstændigheder, der betyder, at vi skal gøre en undtagelse. Det kunne for eksempel være i det tænkte tilfælde, at et par var blevet gift i Danmark med et kongebrev. Det sker jo i ganske sjældne tilfælde. 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. 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 tvang, men tværtimod værner om kvinders ret til selvbestemmelse. Det gælder selvfølgelig også i forhold til barnebrude. Jeg har derfor instrueret Udlændingestyrelsen om generelt at ændre praksis, således at mindreårige asylansøgere ikke kan bo sammen med en ægtefælle eller en samlever i de danske asylcentre. Det gælder også, hvis begge personer er mindreårige, eller hvis parret har børn. Udlændingestyrelsen er i færd med at omsætte min generelle instruktion i nye retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager.
>
> ...
>
> **Johanne Schmidt-Nielsen:** ... Det er selvfølgelig vanvittigt vigtigt, at man reagerer, hvis der på nogen måde er tale om tvang. Man kan sådan set også godt have et udgangspunkt, der hedder, at mindreårige ikke skal bo sammen med en ægtefælle. Det kan være rigtig fornuftigt. Jeg synes imidlertid, at Røde Kors' brev til ministeren er vældig fornuftigt. Røde

Kors peger på, at der er eksempler på – det kunne være en 17-årig og en 18-årig, der bor sammen, har et barn sammen, der er ikke noget tvang, de er helt frivilligt gift med hinanden, de har et barn – hvor jeg tænker, så ville det jo sådan set være et overgreb, ikke mindst på barnet, at skille dem ad. Så ganske fredeligt spørger jeg, om ministeren har tænkt sig at tage højde for de indsigelser, som Røde Kors kommer med i deres brev, og som jo også har været en del af den offentlige debat. Og jeg hørte jo godt, at ministeren sagde, at der kunne være særlige tilfælde, det er jeg glad for. Jeg håber, der også kan være tale om særlige tilfælde, når ikke der foreligger et kongebrev. Fordi hvis der for eksempel er tale om et ægtepar, hvor en 17-årig pige har et barn med en 18-årig dreng, så er det jo ikke sikkert, at denne 17-årige piges far og mor er kommet med til Danmark. Det kunne også være en 17-årig dreng for den sags skyld. Så i al fredsommelighed, om ministeren har tænkt sig at tage højde for de, synes jeg, yderst relevante indsigelser, som Røde Kors kommer med?

...

Udlændige-, integrations- og boligminister Inger Støjberg: ... Så til Johanne Schmidt-Nielsens spørgsmål omkring Dansk Røde Kors' brev. Jamen, jeg har jo selvfølgelig læst det, og jeg har også fulgt med i debatten, men jeg må altså også sige, at for mig er det så vigtigt at sende et signal omkring ligestilling og kvinders rettigheder, at det for mig har været meget, meget afgørende netop at få adskilt de her par. Men der er, som jeg jo også siger, der kan være ganske særlige tilfælde, altså for eksempel hvis nu danske myndigheder, og det er jo det, der sker, hvis man bliver gift via et kongebrev, så har danske myndigheder jo blåstemplet ægteskabet. Så kan vi jo ikke efterfølgende komme og sige: "Nej hov, det har vi så ikke alligevel". Så det kunne være et eksempel, men jeg må sige for mig er det altså meget afgørende, at vi får sendt et meget klart signal om, at vi ikke vil acceptere barnebrude i Danmark.

...

Josephine Fock: ... jeg må sige, at Røde Kors-brevet, som er sendt til ministeren, gør utrolig stort indtryk på mig, og jeg har lyst til at citere lidt her fra det. Der står: "Røde Kors' medarbejdere observerede faldne trivsel hos nogen i alvorlig grad. Adskillelsen har for flere af de mindreårige betydet dårlig nattesøvn, manglende appetit, øget depressionssymptomer, isolation, manglende lyst til skolegang, øget behov for ro og selvskadende adfærd. Det er reaktioner, der giver anledning til alvorlige bekymringer for deres udvikling og trivsel, og som har for-

anlediget underretninger til de sociale myndigheder og henvisninger til psykologsamtaler". Det, som jeg faktisk bliver rimeligt berørt over, eller meget berørt over, det er så de historier, som Røde Kors så sender med, som jo helt tydeligt signalerer, at der ikke har været tale om tvangsægteskaber. Fordi der er jeg fuldstændig enig med ministeren, at tvangsægteskaber er ikke noget, vi accepterer. Der skal være ligestilling, der skal være fokus på kvinders rettigheder – det er jeg fuldstændig enig med ministeren i. Men når det så tydeligt fremgår, at her er der ikke tale om tvangsægteskaber, kunne det så være nogen af de undtagelser, der dukker op, når det er, hvis man tydeligt kan godtgøre, at der ikke er tale om tvangsægteskaber?

...

Udlændige-, integrations- og boligminister Inger Støjberg: ... Og så omkring Røde Kors. Jeg kan sådan set godt forstå, at du siger, som du gør, Josephine Fock, men omvendt set så vil jeg sige, jeg synes bare, det er så afgørende, at vi får sendt et meget, meget klart signal om, at vi simpelthen ikke vil se nogen former for tvangsægteskaber. Så kan man jo prøve at analysere og gøre ved på alle mulige måder. Og så kan man måske nå frem til, at så er det alligevel ikke et tvangsægteskab. Men jeg må sige, jeg er meget mere til, at vi siger meget tydeligt, at de her par de skal adskilles som det helt klare udgangspunkt. Og at man jo så for eksempel i tilfælde som de der kan tage højde for, at man for eksempel godt kan se hinanden. Det kan man jo rent praktisk godt få indrettet. Men for mig har det bare været meget afgørende netop at få parrene adskilt, også for at sende det her meget klare signal om, at I Danmark respekterer vi og accepterer simpelthen ikke de her ting. Så jeg kan sådan set godt forstå, at du stiller spørgsmålet, men jeg bare sige, at jeg har vægtet det andet højere.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: ... Hvis man bor i Danmark og er 15 år gammel, så må man ifølge loven have sex, og så må man også godt få et barn. Selvom jeg ville nok synes, at det var en god idé at vente lidt. Det må man jo faktisk gerne. Man må også gerne bo sammen med sin kæreste. Jeg deler fuldstændig bekymringen for børnebrude, for tvangsægteskaber. Jeg synes, det er meget, meget vigtigt, at man holder fuldstændig skarpt øje med det. Jeg synes til gengæld, at det er helt tosset at skille familier ad, hvis en 17-årig og en 18-årig frivilligt har fået et barn med hinanden og er kærester og derfor gerne vil bo sammen. Altså, det ville

jeg ikke gøre med nogen andre i Danmark. Derfor kan jeg ikke få ind i mit hoved, hvorfor vi taler om kongebrev i stedet for at vælge den helt simple løsning, nemlig at sige, at man har en individuel vurdering. Hvis der er nogen som helst vurdering af, at her er der er tale om tvang, så skal det selvfølgelig have nogen konsekvenser. Men hvis man vurderer, at her er en 17-årig pige, som har et barn med en 20-årig mand, og de er kærester, kan godt lide hinanden – hvem er det dog, der så får noget ud af at tvinge dem til at bo hver for sig? Så til ministeren: Er det ikke korrekt, at så længe man er over 15, så må man jo sådan set have sex, og det kan der jo komme børn ud af? Og man må også gerne bo sammen med sin kæreste i Danmark. Og for det andet: Hvad er dog problemet i at lave individuelle vurderinger og på den måde sikre, at vi får grebet ind, hvis der er tale om tvang, men ikke splitter familier ad, hvis der ikke er noget problem?

...

Josephine Fock: ... Ja, men meget i forlængelse af det, som fru Johanne Schmidt-Nielsen netop har sagt. Jeg har svært ved at forstå, hvorfor der er sådan en angst mod at lave en individuel vurdering. ... Jeg snakker om de par, der ikke er blevet gift af tvang. Hvorfor det ikke er hensigtsmæssigt at tage en individuel vurdering i forhold til at sikre, at de her mennesker får en god start på deres flygtningetilværelse her i Danmark?

...

Udlændige-, integrations- og boligminister Inger Støjberg: ... Så er der, kan man godt sige, samstemmende spørgsmål fra Johanne Schmidt-Nielsen og Josephine Fock. Omkring dels om man kan se hinanden, og hvorfor kan man ikke i nogle tilfælde lade folk bo sammen. Jeg synes sådan set, at til det, om man kan se hinanden, der tror jeg, at operatørerne vil gøre, hvad de kan for i de sager, hvor man har en fornemmelse for, at de virkeligt gerne vil se hinanden. Så vil jeg tro, at man vil kunne forsøge at få det til at fungere på den måde. Men for mig er det bare vigtigt eller helt afgørende, at vi får sendt det signal om, at man altså ikke bor sammen, før man er myndig. Det, det hele handler om, det er jo sådan set, at vi har et klart værdisæt i Danmark på det her felt. Og man kan sige, at det handler jo om, hvis man kan sige med andre ord, at minimere risikoen for, at et ungt menneske, det vil jo i praksis med meget stor sandsynlighed være en meget ung pige, i den første tid, hun har i Danmark, er sikker på, at hun ikke får frataget sin

selvbestemmelse. Fordi hun netop er kommet til et land, hvor der er fuldstændig ligestilling mellem kønnene. Så man kunne også sige det på en anden måde, at man giver den her pige et pusterum til at få tænkt tingene igennem også. Fordi det kan godt være også, at det måske ikke umiddelbart ser ud som om, at der er tvang. Men for mig at se, der er det skisma, det spørgsmål, der hele tiden vil rejse sig, det er, om det her er under fuldstændig selvbestemmelse eller ej. Derfor synes jeg, at det helt på sin plads, at vi netop giver det her pusterum, og at vi derfor adskiller de unge.

...

Josephine Fock: ... Ja, i forhold til retningslinjerne, som ministeren vil lave: ... hvis jeg forfølger den tankegang om, at det er godt med et pusterum, at vi giver den unge kvinde et pusterum, når parret kommer til Danmark. Fordi så, jeg tænker, at det er, fordi ministeren tænker: "Jamen det er ikke sikkert, at de er blevet gift helt frivilligt, og det giver hende så et pusterum til at overveje situationen". Hvis så man efter sådan et stykke tid, der så er gået efter pusterummet, vil der så være mulighed for, at hvis kvinden så holder fast i, at hun er sammen med den her mand af kærlighed, og de har eventuelt et barn sammen, at de så senere hen i forløbet vil kunne, hvad skal man sige, få genoptaget deres sag i forhold til så at kunne flytte sammen?

...

Udlændige-, integrations- og boligminister Inger Støjberg: ... For det første vil jeg sige, at så skal pusterummet jo helst ikke være så langt, fordi det jo er selve asylprocessen. Men det ændrer jo ikke på, at hvis man stadig er barn efter et pusterum, så er man jo stadigvæk et barn. Så svaret er nej. Altså der er ikke lagt op til, at man så kan sidde og overveje det her i nogle måneder, og så vil man så blive flyttet sammen, hvis man er under 18. Så længe man er under 18, og man er i selve asylprocessen, altså hvor man søger asyl, så er man underlagt de her retningslinjer.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: ... Jeg synes, det er meget interessant, det her med mulighed for dispensation, kan man sige. Og jeg vil synes, at den absolut klogeste måde at gøre det her på, som ministeren sagde i sin indledning, at det kunne være særlige tilfælde. Og jeg vil jo synes, den klogeste måde at gøre det her på, det er at lave en individuel vurdering i hver enkelt sag. Men ministeren nævner en mulighed for

dispensation og fremhæver i den forbindelse kongebrev. Jeg vil spørge, om ministeren nogensinde har hørt om et eksempel på en mindreårig asylansøger, der i asylfasen har fået et kongebrev og dermed tilladelse til at gifte sig ...?

...

Udlændige-, integrations- og boligminister Inger Støjberg: Til Johanne Schmidt omkring kongebrevet. Ja, det er ikke et tænkt eksempel. Det er faktisk et helt rigtigt eksempel med et armensk par, der var indrejst i 2014. Og bare lige for at repetere det med kongebrevet, så er det jo sådan, at man jo kun får kongebrev i Danmark, hvis ikke man er gift hjemmefra. Så man kan ikke reparere på et tvangsægteskab ved så at udløse et kongebrev efterfølgende.

...

... Men det, jeg for alt i verden vil undgå, det er netop, at der er unge piger, fordi det er jo det, der er tilfældet, unge piger, der på nogen som helst måde bliver udsat for tvang i et ægteskab som det her. Og at man jo netop sender et meget, meget tydeligt signal om, at i Danmark har vi altså fuldstændig ligestilling, og at man har selvbestemmelse. Og derfor synes jeg, det er så vigtigt at få parrene skilt ad. Men hvis vi nu for eksempel har et par, der er 17 og 18, og man jo tydeligt godt kan se, at de er meget glade for hinanden, så vil jeg heller ikke afskære dem fra at se hinanden for eksempel i dagtimerne. Det, synes jeg, vil være udmærket, at man kunne det. Men jeg vil som udgangspunkt simpelthen ikke acceptere, at man bor sammen, før man er over 18, så længe man er i asylsystemet.

..."

Uffe Toudal Pedersen har om samrådet forklaret[292] bl.a., at når ministeren under samrådet alene henviste til kongebrevseksemplet og ikke nævnte de internationale konventioner, var det udtryk for den holdning, som Inger Støjberg havde og har. Det var kun i særlige tilfælde, at der ikke skulle ske adskillelse. Det var i tilfælde som dem, der var nævnt, samt kongebrevseksemplet, hvor den danske stat én gang havde sagt god for ægteskabet. Som han læste ministeren, havde hun taget til sig, at de internationale konventioner i visse tilfælde forhindrede adskillelse, men hun havde svært ved selv at sige det.

292 Afhøringsekstrakten, side 94.

Inger Støjberg har om samrådet forklaret[293] bl.a., at hun i samrådstalen alene henviste til kongebrevseksemplet, da der på daværende tidspunkt ikke var konkrete eksempler på, at man havde undladt at adskille på grund af konventionerne. Hende bekendt var der ikke på dette tidspunkt sager, der var vurderet i forhold til de internationale forpligtelser, og hvor der ikke var sket adskillelse. Foreholdt, at spørgsmålet om de internationale forpligtelser synes skiftevis at komme ind og ud under forberedelserne af det Q&A, der lå som materiale til brug for samrådet, og adspurgt, om hun ikke ønskede at nævne disse, har hun forklaret, at man skal se svaret i den rette kontekst. Som hun husker det, spurgte Dan Jørgensen ind til omfanget af barnebrude i det danske asylsystem. Det var det, det primært handlede om i talen og i hendes besvarelse. Der findes hundredevis af eksempler på samråd, hvor der ikke svares 100 % præcist. Det er en politisk debatform, og det gør man simpelthen ikke. Foreholdt, at hun – adspurgt af Josephine Fock om en undtagelse kunne være, hvor det tydeligt fremgik, at der ikke var tale om et tvangsægteskab – igen ikke nævnte, at der skulle foretages en individuel vurdering i alle sager, har hun forklaret, at hun jo her sagde, at det var det helt klare udgangspunkt, at parrene skulle adskilles. Deri ligger, at det ikke nødvendigvis er alle, der bliver adskilt. Hun synes således, at hun sagde det på en anden måde. Det var også det klare udgangspunkt i ministernotatet. Foreholdt, at Johanne Schmidt-Nielsen og Josephine Fock efterfølgende direkte spurgte til en individuel vurdering, og adspurgt, hvorfor hun ikke hertil blot svarede, at der blev foretaget en sådan, har hun forklaret, at det var en politisk debat, og hun sagde i øvrigt til sidst, at man netop gav et rum, hvor man tog hensyn til de her ting, og gav et rum for pigerne til at se, hvad det handlede om. Man bliver nødt til at se det i sammenhæng med resten af debatten. Man vil generelt kunne finde en masse eksempler på, at der ikke svares fuldstændig fyldestgørende på et samråd. Adspurgt, hvorfor hun – når der var et spørgsmål, der talte lige ind i, hvordan det var – ikke bare bekræftede, at det var sådan, har hun forklaret, at for hende at se blev det sagt med mange ord, at der foretages individuelle vurderinger, og at der tages hensyn til pigerne. Foreholdt Q&A nr. 20, der var en del af materialet til samrådet, og hvori det er beskrevet, at der vil kunne være undtagelser som følge af Danmarks internationale forpligtelser, har hun forklaret, at det viser, at man hele tiden var fuldt bevidst om dette i ministeriet. Hun endte med at bruge kongebrevseksemplet, fordi det var det eneste konkrete eksempel, der

293 Afhøringsekstrakten, side 140 ff.

var på det tidspunkt. Foreholdt, at det fremstår som om, at Johanne Schmidt-Nielsen senere under samme samråd fortsat ikke havde forstået, at der i alle sager blev foretaget en konkret og individuel vurdering, har hun forklaret, at der var tale om et samråd, og hun tror, at alle, der har deltaget i et samråd, er klar over, at det er et lidt polemisk set up. De, der stiller spørgsmål, spørger ikke altid nødvendigvis for at få noget oplyst. I virkeligheden er der en del politisk drilleri. Adspurgt, hvorfor hun ikke bare sagde, at der blev foretaget den individuelle vurdering, Johanne Schmidt-Nielsen blev ved med at spørge til, har hun forklaret, at det var hele forudsætningen for ordningen, at der skulle foretages en individuel vurdering. Det fremgik af ministernotatet og alt muligt andet. Foreholdt sit svar under samrådet på spørgsmål fra Johanne Schmidt-Nielsen og Josephine Fock om de tilfælde, hvor der ikke så ud til at være tvang, har hun forklaret, at hun ikke kendte de eksempler, de nævnte. Hun vidste derfor ikke, om det var reelle eksempler, eller om det var noget, de fandt på. Hun synes, at de glemmer det, hun i hele det her forløb har ønsket at sætte fokus på; at langt de fleste af de asylansøgere, der kommer hertil, kommer fra kulturer, hvor tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber er en del af kulturen. Det var og er hendes standpunkt, at hun ønsker at få gjort op med den tvang. Adspurgt, om hun med tvang mener den kulturelle tvang, hun tidligere har omtalt, har hun forklaret, at det jo er kultur. Både "Skyggedanseren" og "Dødevaskeren", som er højt besungne bøger, og som der ikke er stillet spørgsmål ved, beskriver nogle af disse kulturer. Det beskrives også, at det kan opleves i dagens Danmark. Bøgerne lå ikke til grund for hendes opfattelse, da de er skrevet senere, men hun tror ikke, at der er nogen, der kan stille spørgsmål ved, om der er kulturel tvang i nogle af disse muslimske kulturer. Hun ønsker, at når man kommer til et frit samfund som Danmark, skal man have lov til at leve frit. Det er noget, hun står for, og det vil hun kæmpe for til den sidste dag. For at finde ud af, om der har været tvang, skal man se individuelt på det. Det er det, hun siger, men med andre ord. Adspurgt, hvorfor hun – når formålet var at give pigerne rum til at tænke sig om – senere under samrådet afviste, at parrene, når pigen havde haft et "pusterum", senere i asylprocessen kunne flytte sammen igen, har hun forklaret, at hun tror, at hun alene forholdt sig til asylcentrene, hvor hun havde et råderum. Man skal sætte det op imod, at hun ønskede en hurtig asylproces også af hensyn til asylansøgerne. Hun husker ikke, hvor lang processen var for dem, der kom fra f.eks. Afghanistan eller Irak, men den var givetvis relativt lang. Hun gjorde sig ikke særlige overvejelser om, hvor langt processen kunne udstrækkes, da

hun svarede. Man skal se svaret i den kontekst, at hun ønskede, at processen skulle være så kort som muligt.

Jesper Gori har om samrådet forklaret[294] bl.a., at han ikke ved, om der på tidspunktet for samrådet forelå nye oplysninger om, hvorvidt der var indikationer på tvang. Det var deres forståelse, at det ikke var eneafgørende for at kunne adskille, at der forelå tvang, idet der var flere hensyn i ordningen. Adspurgt, hvilke andre hensyn der indgik i ordningen, har han forklaret, at hensynet til at sikre et "pusterum" og til at undgå risikoen for tvang ligeledes indgik. Adspurgt, om det under forberedelsen af samrådet blev drøftet, om der skulle foretages en individuel vurdering, har han forklaret, at han ikke husker, at dette blev drøftet, men de drøftede afsnittet om undtagelsesmuligheder og heri lå, at der skulle foretages en individuel vurdering.

Anne Nygaard Just har om samrådet forklaret[295] bl.a., at det var hende, der lavede det første udkast til tale og Q&A's, og det var hende, der skulle lægge sagen op i huset, når "man havde fundet linjen i det". Ministeren ønskede ikke at nævne de internationale konventioner og foreslog i stedet kongebrevseksemplet.

Ditte Kruse Dankert har om samrådet forklaret[296] bl.a., at de var lettede, da ministeren sagde "for eksempel", da undtagelsesmulighederne blev nævnt. Som hun husker det, var det under dette samråd, at de for første gang hørte ordet "pusterum". Det var på dette tidspunkt udgangspunktet, at "pusterummet" skulle vare hele indkvarteringsperioden, men efterfølgende var der drøftelser om varigheden af adskillelserne.

Kristina Rosado har om samrådet forklaret[297] bl.a., at der først i forbindelse med samråd Z den 15. marts 2016 blev åbnet for undtagelser. Det var på dette samråd, at "kongebrevseksemplet" blev nævnt. De havde "siddet på stilke" for at høre, om der blev åbnet for undtagelsesmuligheder, og de hæftede sig i høj grad ved, at dette skete. Hun vidste godt, at "kongebrevssagen" nok i virkeligheden var den, der havde tvunget en undtagelse igennem, men de var overbeviste

294 Afhøringsekstrakten, side 271 ff.
295 Afhøringsekstrakten, side 349.
296 Afhøringsekstrakten, side 452.
297 Afhøringsekstrakten, side 483.

om, at der også måtte være andre forhold, der med afgørende vægt kunne tale imod en adskillelse. Samråd Z var første gang, de oplevede en accept af, at der kunne være undtagelser til ordningen. De havde haft drøftelser med Lykke Sørensen og Jesper Gori om ordningen, og hendes opfattelse var, at de var enige med Udlændingestyrelsen i, at der skulle kunne gøres undtagelser, men det var ikke dem, der "tegnede departementet". Det var hendes opfattelse, at det var Line Skytte Mørk Hansen, der "tegnede departementet" i denne sag.

5.5.7. Jesper Goris mail af 18. marts 2016

Jesper Gori fremsendte den 18. marts 2016 kl. 18.00 en mail til Ditte Kruse Dankert vedhæftet ministerens talepapir og beredskab til samråd Z. Det fremgår af mailen bl.a.:

> "...
> Som opfølgning på vores drøftelser i går vedhæftes som aftalt talepapir tillige med beredskabstalepapirer (Q&A's) vedrørende samråd Z om barnebrude. Materialet er godkendt af ministeren, og talepapiret anvendt stort set i sin fulde udstrækning på samrådet. Materialet vil tillige med ministerens tilkendegivelser under samråd Z med fordel kunne indgå ved udarbejdelsen af de generelle retningslinjer på området.
>
> 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.
>
> 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 udlæn-

dingen 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.
..."

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret[298] bl.a., at han ikke ved, hvorfor notatet af 9. februar 2016 ikke blev omtalt i denne mail. Det ville normalt være sådan, at notatet blev sendt tilbage til styrelsen efter godkendelse, og han forstår ikke, at det ikke synes at være tilfældet. Han ville dog også synes, at det var underligt, hvis styrelsen, der havde lavet et bidrag til notatet, ikke selv spurgte ind til, hvordan det gik med sagen. Sætningen om, at orienteringerne fra Udlændingestyrelsen til departementet i tilfælde, hvor et par ikke kunne adskilles, skulle stiles til ham, satte han selv ind. De havde en klar forventning om, at ministeren ville presse dem i sagerne. Ministeren sagde ikke, at de skulle gøre noget ulovligt, men hun ville presse dem på administrationen af området. Adspurgt, om dette krav om orientering kunne fortolkes som et pres på styrelsen, har han forklaret, at han så det sådan, at afgørelserne skulle træffes i styrelsen. Der var nogle, der var nemme, og nogle, der var mere besværlige. Der skulle ske en orientering af ministeren og ordføreren, fordi der var tale om en central politisk sag. Orienteringerne skulle stiles til ham, så han hurtigt kunne give beskeden videre til ministeren, men det var også et entydigt og klart signal til huset om, at der ikke blev stillet spørgsmål ved de afgørelser, der blev truffet. Han tror ikke, at mailen eller dens ordlyd blev drøftet med ministeren. Han fik ikke på noget tidspunkt den særskilte orientering om konkrete sager, som var nævnt i mailen af 18. marts 2016.[299] På et senere tidspunkt blev han – via de almindelige kanaler ind i departementet

298 Afhøringsekstrakten, side 92-93.
299 Afhøringsekstrakten, side 97.

– orienteret om, at der var fem par, der ikke blev adskilt. Han ved ikke, om der blev truffet en forvaltningsmæssig afgørelse i disse sager, eller om man bare lod dem blive sammen.

Inger Støjberg har herom forklaret[300] bl.a., at hun vidste, at der kunne være sager, som i tvivlstilfælde skulle forelægges departementet. Hun har ikke sagt, at noget skulle stiles til departementschefen, men hun var fuldstændig klar over, at tvivlstilfælde skulle forelægges for departementets topjurister. Hun gik ud fra, at der ville blive administreret i overensstemmelse med den ordning, der blev beskrevet i "ministernotatet".

Jesper Gori har herom forklaret[301], at han den 17. marts 2016 deltog i et møde med Ditte Kruse Dankert og Kristina Rosado, hvor han gav en tilbagemelding om forløbet af samrådet. Han nævnte, at ministeren under samrådet havde sagt "for eksempel", og forklarede, hvorfor det var vigtigt, at ministeren havde sagt dette. Herudover sagde han, at ministeren nu havde godkendt materialet, og at hun også havde godkendt beredskabet om Danmarks internationale forpligtelser, hvorfor man kunne tage udgangspunkt i disse beredskaber. Han tror, at Ditte Kruse Dankert og Kristina Rosado havde hørt, at ministeren under samrådet ikke havde svaret på de spørgsmål, hvor hun var blevet spurgt, om der kunne være andre særlige omstændigheder end kongebrevssituationen, men at ministeren alene havde henvist til, at det var vigtigt for hende at sende et utvetydigt signal, dvs. ministeren var kommet med et politisk svar. Udlændingestyrelsen havde hørt ministerens svar, og han oversatte svaret, således som han forstod det. Han forstod det således, at ministerens svar ikke var udtryk for, at der ikke kunne være sager, hvor der skulle gøres undtagelser af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser. Mailens henvisning til ministerens "generelle instruktion" var en henvisning til pressemeddelelsen. Henvisningen i mailen til Danmarks internationale forpligtelser havde ikke været drøftet med andre i ministeriet og havde ikke været lagt op i huset. Han tør ikke sige, hvilken opfølgning der skete på mailen. Han fik ikke oplysninger om, hvorvidt der skete adskillelse. Hans opfattelse var, at der var sager, hvor Udlændingestyrelsen ikke traf afgørelse om adskillelse. Han vidste, at der var verserende sager, men han vidste ikke, hvor længe sagerne verserede. Han fik ikke nogen orientering om, at Udlændingestyrelsen havde vurderet alle

300 Afhøringsekstrakten, side 123.
301 Afhøringsekstrakten, side 275-276.

de fem sager, der havde været forelagt for departementet. På dette tidspunkt forsøgte departementet i meget vidt omfang at holde en betydelig armslængde til sagerne. Han havde en drøftelse med departementschefen, inden han sendte mailen. Når sagerne skulle forelægges for departementschefen, skyldtes det, at der kunne rejse sig politisk kritik af, at der ikke skete adskillelse, og departementet skulle derfor orienteres.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[302] bl.a., at Jesper Goris mail den 18. marts 2016 opsummerede tilbagemeldingen fra departementet. De retningslinjer, Jesper Gori omtalte i mailen, må være de retningslinjer, styrelsen var blevet bedt om at lave et udkast til den 22. februar 2016. Som det er omtalt i mailen, må det også være retningslinjer om, i hvilket omfang der kunne ske adskillelse. Det var normalt ikke styrelsen, der skulle udarbejde retningslinjer om fortolkning af de internationale forpligtelser. Hun tror dog ikke, at de fremhævede over for departementet, at de undrede sig over, at det var dem, der skulle udarbejde sådanne retningslinjer.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[303] bl.a., at der var et møde den 17. marts 2016, hvor Jesper Gori nævnte hovedlinjerne fra samrådet. De talte en del om, hvorvidt der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed eller afgørelsesvirksomhed. Det blev drøftet, om processen var den rigtige. Jesper Gori drøftede dette med Justitsministeriet og oplyste, at det ikke var meget tydeligt, men udgangspunktet var, at man kan meget som led i faktisk forvaltningsvirksomhed. De drøftede ligeledes den mellemvariant, om man kunne give parrene nogle partsrettigheder uden at træffe en afgørelse. De opfattede ikke Jesper Goris mail af 18. marts kl. 18.00 om blandt andet forelæggelse for departementschefen som en besked om, at de allerede indsendte sager skulle genfremsendes. De opfattede beskeden således, at forelæggelsen omfattede eventuelle nye sager. Det var en atypisk ordning. De fem sager blev ikke indsendt på ny, og Udlændingestyrelsens opfattelse var, at der ikke var kommet en endelig afklaring.

Kristina Rosado har herom forklaret[304] bl.a., at Udlændingestyrelsen indtil den 18. marts 2016 ikke havde fået mandat til at gøre andet end det, der var blevet

302 Afhøringsekstrakten, side 426-427.
303 Afhøringsekstrakten, side 453.
304 Afhøringsekstrakten, side 483-484.

meldt ud den 10. februar 2016. Det var højst usædvanligt, at departementschefen skulle orienteres om konkrete sager, men det var en tilkendegivelse om, at styrelsen skulle administrere ordningen særdeles restriktivt. Hun kan ikke huske, at departementschefen blev orienteret om nogen sager, hvor der ikke kunne ske adskillelse.

5.5.8. Udtalelse fra Institut for Menneskerettigheder og besvarelsen heraf

Institut for Menneskerettigheder fremsendte i slutningen af marts 2016 et notat dateret 22. marts 2016 til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, hvori instituttet gjorde opmærksom på bl.a., at der i sagerne skulle foretages en konkret vurdering af, hvorvidt der forelå et beskyttelsesværdigt familieliv, og hvorvidt der var grundlag for i medfør af EMRK artikel 8, stk. 2, at gøre indgreb i familielivet ved at adskille parrene. Instituttet tilkendegav endvidere, at det var instituttets vurdering, at parterne skulle partshøres forud for beslutningen om adskillelse.

Ved brev af 25. april 2016 besvarede Inger Støjberg henvendelsen således:

> "...
> 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 asylcentrene.

Herudover sikrer den separate indkvartering af de berørte mindreårige på asylcentrene også, at man giver de mindreårige en form for "pusterum" ved ankomsten til Danmark, hvor de kan få lejlighed til at overveje deres situation og tage Udlændinge-, Integrations og Boligministeriet 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 udgangspunkt 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 forklaret[305] bl.a., at hun helt sikkert har skimmet brevet og svaret i overensstemmelse med det svarudkast, der lå. 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.

Jesper Gori har herom forklaret[306] bl.a., at han ikke tør sige, hvorfor man i svaret til Institut for Menneskerettigheder ikke nævnte, at der blev foretaget konkrete vurderinger. Linjen i svaret lå på linje med udtalelserne under

305 Afhøringsekstrakten, side 129-130.
306 Afhøringsekstrakten, side 276-277.

samrådet den 15. marts 2016, og det fremgik således af svaret, at der kunne gøres undtagelser i helt særligt tilfælde. 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.

5.5.9. Forvaltningsretlige overvejelser i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen

Det fremgår af en intern mailkorrespondance i Udlændingestyrelsen den 22. marts 2016, at det i styrelsen – efter modtagelse af udtalelsen fra Institut for Menneskerettigheder – blev overvejet, om der skulle træffes afgørelse i sagerne. Det blev anført, at den omstændighed, at der var tale om indgribende sager, talte for, at der skulle træffes en egentlig afgørelse efter forudgående partshøring.

Jens Vikner har herom forklaret[307] bl.a., at der var tale om "simpel juridisk deduktion" ud fra sagens karakter for at nå frem til, at der ikke var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. Enhver jurist ved, hvad der skal til for, at en aktivitet må karakteriseres som en forvaltningsretlig afgørelse. Det var ikke et svært spørgsmål for ham. Han tror ikke, at han på dette tidspunkt slog op i den forvaltningsretlige litteratur for at undersøge spørgsmålet nærmere. Adspurgt, om han den 22. og 23. marts 2016 gjorde sig overvejelser om hjemmelskravet, har han forklaret, at han ikke gjorde sig overvejelser herom.[308] På dette tidspunkt var "løbet kørt". Han fik at vide, at direktøren i Udlændingestyrelsen havde besluttet, at parrene skulle adskilles, samtidig med at man kørte en proces med departementet. Vicedirektøren havde accepteret dette, og kontorchefen havde meddelt til operatørerne, at parrene skulle adskilles. Han blev ikke spurgt til dette og betragtede det som et "fait accompli". Han fik at vide, at beslutningen fra ledelsens side var, at der skulle ske adskillelse.

Anni Fode har herom forklaret[309] bl.a., at indholdet af Institut for Menneskerettigheders udtalelse gjorde hende noget urolig, og hun blev bekymret for, hvordan Udlændingestyrelsen havde behandlet sagerne. Foreholdt, at Institut for Menneskerettigheder i notatet anførte blandt andet, at det ikke

307 Afhøringsekstrakten, side 731-732.
308 Afhøringsekstrakten, side 734.
309 Afhøringsekstrakten, side 796 ff.

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 det navnlig var den del, der vedrørte sagsbehandlingen, som hun regerede på. Hun var bekymret over, hvordan sagerne var blevet oplyst, herunder om de uden videre havde flyttet parrene, og hvilken sagsbehandling der havde fundet sted. Det vidste hun på daværende tidspunkt ikke noget om. Hun reagerede på dette tidspunkt, "da der var noget, der ikke var korrekt."

Også i ministeriet ses der at have været forvaltningsretlige overvejelser om sagsbehandlingen. I notatet af 2. februar 2016, der er omtalt bl.a. i afsnit 5.2.2.3, ses det anført, at styrelsens bestemmelse om indkvartering af asylansøgere har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, og at administrationen heraf er underlagt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger som saglighed og lighed. Overvejelserne i ministeriet om grænsen mellem faktisk forvaltningsvirksomhed og afgørelsesvirksomhed samt spørgsmålet om partshøring er i hvert fald kommet til udtryk i intern mailkorrespondance i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i dagene omkring den 8./9. marts 2016. Endelig findes der i sagen et lidt længere notat om emnet dateret den 12. april 2016, som er udarbejdet af Anna-Sophie Saugmann-Jensen.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret[310] bl.a., at han ikke var en del af diskussionen om, hvorvidt adskillelse af ægtepar havde karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed eller en afgørelse, som krævede partshøring. 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. Han var ikke en del af drøftelser om betydningen af, at der ikke var sket partshøring i forbindelse med adskillelsen af parrene, herunder om gyldigheden af afgørelserne.

Lykke Sørensen har herom forklaret[311] bl.a., at det i notatet af 2. februar 2016 var anført, at der var tale om udmøntning af Udlændingestyrelsens faktiske

310 Afhøringsekstrakten, side 96.
311 Afhøringsekstrakten, side 47.

forvaltningsvirksomhed, hvilket var en understregning af, at der i udgangspunktet var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, men også at de helt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger var gældende. Der var meget klare forarbejder om, hvad der var faktisk forvaltningsvirksomhed i relation til indkvartering. På et tidspunkt nåede både de og Udlændingestyrelsen frem til, at adskillelse af parrene – uanset forarbejdernes ordlyd – var så indgribende, at der var tale om en forvaltningsretlig afgørelse, hvilket indebar krav om blandt andet partshøring. Hun husker ikke præcis, hvornår overvejelserne om afgørelse eller faktisk forvaltningsvirksomhed tog sin begyndelse.[312] Hun husker heller ikke, hvornår de besluttede, at det måtte betragtes som afgørelsesvirksomhed, men hun skrev i hvert fald i en mail den 9. marts 2016, at de skulle afklare det med Justitsministeriet.

Jesper Gori har herom forklaret[313] bl.a., at han første gang blev opmærksom på spørgsmålet om partshøring den 9. marts 2016 i forbindelse med drøftelserne med Justministeriet om ministerens mulighed for at give konkrete tjenestebefalinger i sagerne. 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.

Carsten Madsen har herom forklaret[314] bl.a., at på et tidspunkt i første halvdel af marts 2016 kom Jesper Gori og Anna-Sophie Saugmann-Jensen op på hans kontor for at vende nogle spørgsmål. Han husker ikke med stor præcision drøftelsen med Jesper Gori om sondringen mellem faktisk forvaltningsvirksomhed og afgørelsesvirksomhed. Som han husker det, var hovedtemaet derimod, om udlændinge-, integrations- og boligministeren kunne kalde sagerne ind til afgørelse på sit bord eller alternativt give konkrete instrukser om, hvordan de enkelte sager skulle afgøres. Spørgsmålet om partshøring kom lidt en

312 Afhøringsekstrakten, side 48 og 72.
313 Afhøringsekstrakten, side 278-279.
314 Afhøringsekstrakten, side 679 ff.

passant. Forvaltningsretskontoret rådgav forskellige myndigheder bredt om forvaltningsretlige spørgsmål på mange forskellige niveauer. Nogle ringede og havde blot brug for at få bekræftet deres opfattelse af et givent spørgsmål uden at bede om Justitsministeriets formelle vurdering, og andre gange var Forvaltningsretskontoret helt nede i detaljen og skrev med på dokumenter til Folketinget, afgørelser eller andet. Som han erindrer situationen i marts 2016 vedrørende denne sag, spillede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bold med ham om partshøringsspørgsmålet. Han angav forskellen mellem at flytte rundt på asylansøgerne uden afgørelse herom som led i faktisk forvaltningsvirksomhed og den situation, hvor der udstedes et flyttepåbud i tilfælde af, at den pågældende asylansøger ikke flyttede frivilligt, hvilket var en afgørelse. De drøftede i den forbindelse spørgsmålet om partshøring. Han rejste her spørgsmålet, om ikke det ville være svært at flytte folk uden at partshøre. Som han husker sine betragtninger, var dette ud fra en overvejelse om oplysningspligt. Han erindrer ikke, at de drøftede den vinkel, som man senere kom ind på, nemlig at der var tale om en afgørelse, fordi beslutningen var indgribende for de pågældende asylansøgere.

5.6. Perioden fra 1. til 30. april 2016

Dette afsnit indeholder kommissionens sammenfatning af de væsentligste elementer i forløbet fra den 1. til den 30. april 2016.

5.6.1. Udlændingestyrelsens videre sagsbehandling vedrørende to par

Et asylcenter sendte den 9. marts 2016 kl. 13.19 en orientering til styrelsen om et par [AD], som 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. Den 23. august 2016 udrejste parret.

Parret [S] blev adskilt kort tid efter indrejsen til Danmark den 22. oktober 2015, idet [S-K] var under 15 år. Da [S-K] fyldte 15 år i april 2016, forblev parret adskilt. Parret overgik i øvrigt til integration den 1. maj 2016.

Nærmere oplysninger om de berørte par og sagsbehandlingen i forbindelse med deres sager findes i kapitel 9.

5.6.2. Tanja Francks tiltræden som ny direktør i Udlændingestyrelsen

Tanja Franck tiltrådte som ny direktør for Udlændingestyrelsen den 1. april 2016.

Tanja Franck har herom forklaret[315] bl.a., at Anni Fode og Lene Linnea Vejrum, da hun tiltrådte den 1. april 2016, fortalte, 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. 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. De talte sagerne igennem på mødet, men hun kan ikke huske, hvilke problemstillinger i forhold til menneskerettighederne de drøftede. Det stod hende rimeligt klart, at formålet med ordningen 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. Adspurgt, om de på mødet drøftede, 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 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

315 Afhøringsekstrakten, side 354 ff.

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. Da hun tiltrådte som ny direktør, mødte hun nogle mennesker, som var forholdsvis påvirkede af situationen. 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. 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. 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.

5.6.3. Udlændingestyrelsens notat om Danmarks internationale forpligtelser

Udlændingestyrelsen udarbejdede et notat af 20. april 2016 med titlen "Betydningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager, hvor mindreårige adskilles fra ægtefæller eller samlevere". Notatet var udarbejdet med henblik på at få departementets vurdering af, om visse beskrevne omstændigheder kunne betyde, at der skulle gøres undtagelser fra det gældende udgangspunkt om adskillelse. I notatet var beskrevet fire tilfælde, som var identiske med de tilbageværende fire af de fem sager, som Udlændingestyrelsen i marts 2016 forelagde for departementet. Det fremgår af notatet bl.a.:

"Betydningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager, hvor mindreårige adskilles fra ægtefæller eller samlevere

Udlændingestyrelsen har i perioden fra den 10. februar til dags dato effektueret adskillelse af parrene i langt hovedparten af de sager, hvor der er tale om mindreårige, der hidtil har boet sammen med ældre ægtefæller eller samlevere, herunder i sager, hvor parrene har fællesbørn.

Ved gennemgangen af de relevante sager er styrelsen imidlertid blevet opmærksom på en række særlige elementer og omstændigheder, der kan rejse spørgsmål om, hvorvidt Danmarks internationale forpligtigelser helt konkret tilsiger, at der i visse situationer skal gøres undtagelser fra retningslinjerne for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark.

I det følgende skitseres en række omstændigheder og forhold, hvor styrelsen ønsker departementets vurdering af, om omstændigheder som de anførte i sig selv eller i forening kan betyde, at der under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtigelser skal gøres undtagelser fra det gældende udgangspunkt om adskillelse af den mindreårige og ægtefællen eller samleveren ved indkvartering på et dansk asylcenter.

Betydningen af fællesbørn og deraf dokumenteret samliv af en længere varighed

...

Betydningen af traumatisering hos den mindreårige part og betydningen af faglige vurderinger i sagerne

...

Betydningen af traumatisering hos barn og i tilknytning hertil spørgsmål om relationer til ikke-biologiske forældre

...

Betydningen af ægteskab indgået i Danmark

..."

Jesper Gori har herom forklaret[316] bl.a., at han fik at vide af Lykke Sørensen, at Udlændingestyrelsen var blevet bedt om at lave et oplæg til retningslinjer. Han tror, at han fik dette at vide i begyndelsen af uge 8. Udlændingestyrelsen lavede efterfølgende et notat, som han umiddelbart troede omhandlede forholdet til Danmarks internationale forpligtelser. Da han læste notatet, konstaterede han, at notatet alene indeholdt en række spørgsmål. Efter han læste notatet, aftalte han med Lykke Sørensen, at det var Familiesammenføringskontoret, der skulle udarbejde notatet.

Det fremgår af oplysningerne i sagen, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet herefter påbegyndte arbejdet med at udarbejde en vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser. Den første version af dette udkast ses at være fra den 4. maj 2016, mens en senere udkastversion er omtalt nedenfor i afsnit 5.7.5. Den endelige vejledning forelå den 12. december 2016, se afsnit 5.9.4.

5.6.4. Udlændingestyrelsens udtalelse til Folketingets Ombudsmand/beslutning om sagernes genoptagelse

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]. Det fremgår heraf bl.a.:

> "...
>
> **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 samlevere.
>
> I sager, hvor den mindreårige var over 15 år, blev der foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Omdrejningspunktet

316 Afhøringsekstrakten, side 262.

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.

...

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.

...

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 parrene 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 asylansøgeres 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 des-

uden 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."

Forud for besvarelsen havde Udlændingestyrelsen den 21. april 2016 fremsendt en underskrevet udtalelse til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, der samme dag kl. 18.25 sendte bidraget til Justitsministeriet med henblik på Justitsministeriets eventuelle bemærkninger til de menneskeretlige aspekter heraf. I den tidligere version af 21. april 2016 var der lagt op til, at styrelsen fremadrettet ville foretage partshøring i sagerne. Det fremgår af mails fra den 26. april 2016, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde bedt Udlændingestyrelsen om at ændre bidraget, således at det fremgik, at styrelsen ikke alene fremadrettet ville foretage partshøring, men at styrelsen tillige ville genoptage de sager, hvor der var sket adskillelse. Ifølge en intern mail den 26. april 2016 fra Lene Linnea Vejrum var anmodningen fra ministeriet begrundet i, at man ikke turde risikere, at ombudsmanden erklærede afgørelserne for ugyldige grundet manglende partshøring. Som det fremgår ovenfor af den endelige udtalelse til ombudsmanden, besluttede

styrelsen herefter at genoptage alle adskillelsessagerne med henblik på at foretage partshøring.

Lykke Sørensen har herom forklaret[317] bl.a., at der ikke var meget andet at gøre end at genoptage de afgjorte sager, idet man var nået frem til, at der var tale om en afgørelse. Hun husker ikke, om der var overvejelser om, at den oprindelige beslutning om adskillelse var ugyldig. 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.

Jesper Gori har herom forklaret[318] bl.a., at spørgsmålet om, hvorvidt man skulle lade parterne flytte sammen igen under genoptagelsen, blev vendt og afstemt med Lykke Sørensen. Svaret var, at parterne skulle forblive adskilt. 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.

Tanja Franck har herom forklaret[319] bl.a., at hun ikke kan 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.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[320] bl.a., at hun ikke husker 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.

Jens Vikner har – adspurgt, hvorfor det først ultimo april 2016 blev meldt ud, at der skulle ske partshøring – forklaret[321] 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

317 Afhøringsekstrakten, side 172.
318 Afhøringsekstrakten, side 279-280.
319 Afhøringsekstrakten, side 359.
320 Afhøringsekstrakten, side 430.
321 Afhøringsekstrakten, side 733.

var ikke involveret i overvejelser om, hvorvidt de allerede adskilte par skulle forblive adskilt under genoptagelsessagen.[322]

5.7. Perioden fra 1. til 31. maj 2016

5.7.1. Udlændingestyrelsens sagsbehandling i forbindelse med adskillelse af endnu et 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 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 sine fars venners søn, men at hun var forelsket i [P-M], og at de to havde haft et seksuelt forhold, hvorfor de flygtede sammen.

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 til kapitel 9, idet det dog bemærkes, at der ikke ses at været truffet nogen egentlig afgørelse i sagen eller at have været foretaget partshøring. Desuden var der ikke tale om en indledningsvis adskillelse med henblik på sagsbehandling.

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

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet besvarede den 4. maj 2016 Folketingets Ombudsmands henvendelse af 21. marts 2016 således:

> "...
> **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 frem-

322 Afhøringsekstrakten, side 737.

over 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 samlevere 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 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 udlændinge-myndighedernes 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 asylansøgeres indkvartering på asylcentrene 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 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."

Det fremgår af sagens oplysninger, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde foretaget høring af styrelsen vedrørende bl.a. afsnittet om, at styrelsen – i de sager, hvor der var truffet afgørelse efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt. – havde indhentet oplysninger hos operatørerne vedrørende de faktiske forhold i sagerne, og at Ditte Kruse Dankert hertil havde svaret følgende:

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

Det fremgår endvidere af et revideret svarudkast, som Anna-Sophie Saugmann-Jensen sendte til Jesper Gori den 29. april 2016 kl. 10.26, bl.a., at Anna-Sophie Saugmann-Jensen i en kommentar til andet afsnit under punkt 2 (der er identisk med det, der er citeret ovenfor) spurgte Jesper Gori, om "ØK skal høres over denne (kun de kan vel svare på instruksens karakter? ...)".

Uffe Toudal Pedersen har om ministeriets udtalelse af 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand forklaret[323] 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, 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

323 Afhøringsekstrakten, side 97.

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.

Inger Støjberg har om ministeriets udtalelse til Folketingets Ombudsmand forklaret[324] bl.a., at hun fik svaret til godkendelse, men hun rettede ikke i det.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret[325] 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 efterrationalisering fra Udlændingestyrelsens side. Udlændingestyrelsen har aldrig administreret undtagelsesfrit og kan ikke have været i tvivl om, at der var undtagelser.

Jesper Gori har forklaret[326] bl.a., at han mener, at brevet af 4. maj 2016 til ombudsmanden var det første tidspunkt, hvor der blev henvist til Danmarks internationale forpligtelser.

Mark Thorsen har herom forklaret[327] bl.a., at han ikke overværede 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, 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.

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

Den 9. maj 2016 besvarede ministeren udvalgsspørgsmål nr. 513, der angik henvendelsen af 22. marts 2016 fra Institut for Menneskerettigheder. I besvarelsen henviste ministeren til sin besvarelse af henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder, ligesom der blev henvist til ministerens redegørelse

324 Afhøringsekstrakten, side 133.
325 Afhøringsekstrakten, side 197-198.
326 Afhøringsekstrakten, side 277.
327 Afhøringsekstrakten, side 395.

under samråd Z om, at der i helt særlige tilfælde kunne være omstændigheder, som betød, at der skulle gøres undtagelse. Endelig indeholdt besvarelsen afsluttende en sætning om, at dette også gjaldt "for de helt særlige tilfælde, der måtte opstå, hvor en separat indkvartering ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser".

5.7.4. 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 bl.a. følgende til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

> **"Adskillelse af 15-17-årige ægtefæller og samlevende i danske asylcentre**
>
> ...
>
> 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.
>
> ...
>
> **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 ægtefælle eller samlever, hvor styrelsen ikke indkvarterede mindreårige

under 15 år sammen med myndige eller ikke myndige ægtefæller eller samlevere.

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

...

3. Ombudsmandens spørgsmål mv.

...

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 samlevere på asylcentrene, 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 forældreevne 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 samlevere, 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 <u>også</u> 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.
> ..."

5.7.4.1. Reaktioner i Udlændingestyrelsen på ombudsmandens henvendelse

I forlængelse af ombudsmandens udtalelse sendte Lene Linnea Vejrum den 11. maj 2016 kl. 21.05 sålydende mail til Tanja Franck, Ditte Kruse Dankert og Kristina Rosado:

> "...
> 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."

Ditte Kruse Dankert besvarede den 11. maj 2016 kl. 21.31 mailen således:

> "...
> 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 henvises til internationale forpligtigelser (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."

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[328] bl.a., at når hun i sin mail af 11. maj 2016 kl. 21.31 skrev, at "vi må jo også indrømme, at der ikke var tale om undtagelser den 10/2", angik "vi" ikke Udlændingestyrelsen, men hele koncernen og dermed også departementet. Når hun i samme mail skrev: "vi har været forsvarsløse", omhandlede "vi" i denne sætning alene Udlændingestyrelsen.

328 Afhøringsekstrakten, side 463.

Når hun skrev: "de henviser til samråd/mail en måned senere", omhandlede "de" 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.

Kristina Rosado har herom forklaret[329] bl.a., at deres opfattelse var, at Folketingets Ombudsmand havde forstået forløbet 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. Hun mener ikke, at Ditte Kruse Dankerts mail kan forstås som en indrømmelse af, at man den 10. februar 2016 havde ment noget andet i styrelsen.

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

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet påbegyndte i løbet af maj 2016 arbejdet med at udarbejde en vejledning til Udlændingestyrelsen om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene. Et af de første udkast, der foreligger, er dateret den 13. maj 2016. Det fremgår af udkastet bl.a., at der i alle sager skal 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, eller om parterne skal indkvarteres sammen. Det fremgår af udkastet endvidere bl.a.:

> "...
> **2.** Det primære formål med separat indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevere 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,

329 Afhøringsekstrakten, side 487-488.

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 ....
...
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). ...

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 tilstrække-

ligt 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 ....

...

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

...

3.3.2 Tvangselementet

...

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 ... – kunne betyde, at et par skal indkvarteres sammen.

..."

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

Som gengivet i afsnit 5.7.4 anmodede ombudsmanden i sin henvendelse af 11. maj 2016 ministeriet og styrelsen om at modtage de sagsakter, der belyser myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til instruksen af 10. februar 2016. Som led i besvarelsen heraf sendte Anna-Sophie Saugmann-Jensen den 12. maj 2016 kl. 13.20 en mail til Katrine Bang Nielsen og Anne Nygaard Just med anmodning om at modtage eventuelle relevante akter fra Koncernstyring og Ledelsessekretariatet. 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.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fremsendte den 30. maj 2016 et brev til Folketingets Ombudsmand vedlagt "de relevante sagsakter fra Udlændingestyrelsen og fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet". Det hedder i fremsendelsesbrevet bl.a.:

> "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.
> ..."

Med brevet modtog Folketingets Ombudsmand en meget stor mængde akter, der efter det oplyste fyldte, hvad der svarer til en flyttekasse. Blandt disse akter findes bl.a. det notat af 2. februar 2016, der er omtalt i afsnit 5.2.2.3. Notatet indgik ikke i materialet sammen med de tidligere versioner af samme notat, som også blev sendt til ombudsmanden, men ses 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 5.4.3. Notatet blev fremsendt uden nogen særskilt tilknyttede bemærkninger.

Anna-Sophie Saugmann-Jensen har herom forklaret[330] bl.a., at hun ikke mener, at notatet af 2. februar 2016 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.

330 Afhøringsekstrakten, side 563.

5.8. Perioden fra 1. juni til 31. juli 2016

5.8.1. 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 bl.a. 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 menneskerettighederne 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."

I et brev af 13. juni 2016 fra Folketingets Ombudsmand til Udlændingestyrelsen anmodede ombudsmanden styrelsen om bl.a. at oplyse, hvordan styrelsen havde fremmet genoptagelsessagerne, herunder hvilke ekspeditioner der var foretaget i perioden efter den 28. april 2016, ligesom styrelsen blev anmodet om at oplyse, hvilken information operatørerne havde modtaget til brug for varetagelsen af deres rolle.

5.8.2. Adskillelse i to nye sager og genoptagelse af sagerne

I denne periode adskilte Udlændingestyrelsen yderligere to par; et par i juni (AG) og et par i juli (AH).

Udlændingestyrelsen blev den 17. juni 2016 opmærksom på 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.

Parret [AH] indrejste i Danmark den 18. juli 2016. Styrelsen anmodede den 19. juli 2016 om oplysninger på parret og modtog samme dag oplysning om bl.a.,

at parret var ægtefæller (kvinden 17 år, 10 måneder og 28 dage gammel), og at det ikke var "muligt at sende den mindreårige ægtefælle til [...] da de ikke ville skilles", hvorfor de var blevet indlogeret på hver sit værelse. Styrelsen traf samme dag beslutning om, at parret skulle skilles ad på hver sit center under sagsbehandlingen, og parret blev som følge heraf adskilt den 20. juli 2016. Efter partshøring traf Udlændingestyrelsen den 4. august 2016 afgørelse om, at parret fortsat skulle være adskilt. Parret blev indkvarteret sammen igen den 16. august 2016, da en aldersvurdering af kvinden førte til, at hun blev anset for en måned ældre end først antaget.

I forlængelse af Udlændingestyrelsens udtalelse den 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand besluttede styrelsen at genoptage alle sagerne med henblik på at foretage partshøring.

Udlændingestyrelsen forberedte og behandlede i denne periode tillige de genoptagelsessager, hvor parret fortsat var indkvarteret i asylsystemet, og den ene ægtefælle fortsat var mellem 15 og 17 år, med henblik på at foretage partshøring. Der blev truffet afgørelse om indkvartering i 12 sager i juli måned 2016 ([Ø], [R], [X], [K], [M], [C], [L], [O], [AD], [P], [D] og [G]). Fire par kunne herefter igen indkvarteres sammen ([M], [C], [L] og [O]), et par kunne fortsat være indkvarteret sammen ([G]), 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]).

Nærmere oplysninger om de berørte par og sagsbehandlingen i forbindelse med deres sager findes i kapitel 9.

5.8.2.1. Drøftelser om bl.a. genoptagelsessagerne og ordningens lovlighed

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 Ditte Kruse Dankert, der var kontorchef i samme kontor. 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 "betænkningsperiode" for kvinden) uden, at det ville være klart ulovligt."

Adam Abdel Khalik har om mailen forklaret[331] bl.a., at det er ministeriets instruks, han omtalte som en klart ulovlig tjenestebefaling. 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. Ditte Kruse Dankert og han har både før og efter mailen drøftet ordningens lovlighed. Ditte Kruse Dankert mente, at ordningen var lovlig. 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.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[332] bl.a., 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

331 Afhøringsekstrakten, side 318.
332 Afhøringsekstrakten, side 430.

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 instruksen af 10. februar 2016 var klart ulovlig. 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.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[333] bl.a., 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.

Adam Abdel Khalik sendte den 9. juni 2016 kl. 10.29 endvidere 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

333 Afhøringsekstrakten, side 456.

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."

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 opsnust, 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.

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.
...
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.
..."

Lykke Sørensen har adspurgt til mailen forklaret[334] bl.a., at hun ingen erindring har om samtalen med Lene Linnea Vejrum, men mailen indeholder sikkert en fin gengivelse af denne samtale. 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 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.

Jesper Gori har adspurgt til mailen forklaret[335] bl.a., at efter hans opfattelse var spørgsmålet om tvang hele tiden relevant. Han mener, at Lykke Sørensen og han vendte spørgsmålet om, hvorvidt der skulle partshøres om tvang. Han tilkendegav over for Adam Abdel Khalik, 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.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[336] bl.a., 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. 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 og hun begge hældte til at partshøre direkte om tvang, selvom det naturligvis vil gøre det ekstra vanskeligt at fastholde adskillelse, hvis svaret

334 Afhøringsekstrakten, side 163-164.
335 Afhøringsekstrakten, side 282.
336 Afhøringsekstrakten, side 431.

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.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[337] bl.a., at hun ikke ved, hvorfor "genoptagelsessager" i mailen er sat i citationstegn. De betragtede sagerne som reelle genoptagelsessager.

Den fremgår af en mailtråd fra den 17. til den 21. juni 2016 bl.a.:

> "**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 8. oktober 1999 (nedjusteret fra 1. januar 1999). Hun er således 16 år, 8 måneder og 9 dage.
> Oplysninger på M: Født 1. januar 1998. Han er således 18 år, 5 måneder, og 16 dage.
>
> På indrejsetidspunktet (16/11/15) var de begge 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.

337 Afhøringsekstrakten, side 457.

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.
..."

Adam Abdel Khalik har adspurgt til mailen af 21. juni 2016 kl. 14.24 forklaret[338] bl.a., 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. I sin mail henviste han til den pligt, der blev stadfæstet med Tamilsagen og Kodeks VII.[339] Det var et par, der havde boet sammen i syv måneder. De var indrejst på et tidspunkt, hvor de begge var under 18 år. Lene Linnea Vejrum ville forelægge 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.

Tanja Franck har adspurgt til mail af 21. juni 2016 kl. 14.24 fra Adam Abdel Khalik forklaret[340], 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. Hun er ret sikker på, at hun har hørt om Adam Abdel Khaliks indsigelser mere end én 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.

338 Afhøringsekstrakten, side 322.
339 Afhøringsekstrakten, side 325-326.
340 Afhøringsekstrakten, side 363-364.

5.8.2.2. Udlændingestyrelsens retningslinjer til operatørerne

Udlændingestyrelsen sendte i løbet af april 2016 – første gang 6. april 2016 – til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet forskellige udkast til retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne vedrørende indkvartering af mindreårige asylansøgere, der er gift eller samlevende. Af et udkast, som blev sendt til ministeriet den 21. april 2016, fremgår det bl.a., at hvis en mindreårig asylansøger mellem 15 og 18 år indrejser 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, og at Udlændingestyrelsen herefter på baggrund af en konkret vurdering vil tage stilling til, hvor parterne skal indkvarteres, indtil en endelig afgørelse om indkvartering træffes af styrelsen.

Retningslinjerne til indkvarteringsoperatørerne forelå i en endelig version den 1. juli 2016. I de endelige retningslinjer var der i forhold til de tidligere udkast foretaget forskellige ændringer, herunder fremgik det af de endelige retningslinjer, at der skulle foretages en konkret vurdering også i forbindelse med den første indkvartering. Af de endelige retningslinjer fremgår det bl.a.:

> "...
> **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.
> ...
> **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 samlevere.

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.
...
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.
...
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 samlevere.

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.
…"

5.8.2.3. Møde mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen

Der ses ikke på dette tidspunkt at være udarbejdet egentlige retningslinjer for, hvordan indkvarteringsordningen skulle administreres. Henover sommeren 2016 var der – bl.a. i forbindelse med et møde den 1. juli 2016 mellem ministeriet og styrelsen – dog visse drøftelser mellem ministeriet og styrelsen om, hvordan sagerne skulle behandles. Som ordningen ses beskrevet i de afgivne forklaringer og i mødereferater af 1. og 4. juli 2016 fra henholdsvis styrelsen og departementet, var udgangspunktet for nye par, der blev omfattet af ordningen, at de blev adskilt ved indkvarteringen, og at de forblev adskilt, mens

sagen blev behandlet. Der skulle dog træffes afgørelser i sagerne, ligesom der skulle ske partshøring. Omdrejningspunktet for vurderingerne synes at have taget sit udgangspunkt i en "hypotetisk kongebrevsvurdering". I de tilfælde, hvor et dansk par ville kunne meddeles et kongebrev, ville et asylansøgerpar med tilsvarende forhold således skulle indkvarteres sammen. Der ses endvidere at være blevet lagt vægt på varigheden af indgrebet, således at den tid, parrene allerede havde været adskilt, blev tillagt betydning. Ordningen synes herefter ikke længere at have det udgangspunkt, at par, hvor den ene var mindreårig, skulle være adskilt under hele asylprocessen. Endelig lå det som en forudsætning i beskrivelsen af administrationen, at denne skulle ske i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder Børnekonventionen.

Adam Abdel Khalik har om mødet den 1. juli 2016 forklaret[341] bl.a., 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.

Tanja Franck har herom forklaret[342], 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.

5.8.2.4. Øvrige oplysninger om sagernes genoptagelse

Ronya Habo har forklaret[343], at hun var en del af den projektgruppe, der blev nedsat i forbindelse med, at det blev besluttet at genoptage sagerne. Adam Abdel Khalik blev også en del af gruppen, da han blev ansat. I genoptagelsessagerne var det Adam Abdel Khalik, der fungerede som teamkoordinator, og hun mener, at han refererede direkte til Ditte Kruse Dankert. Før Adam Abdel Khalik tiltrådte, var gruppen i gang med at udarbejde skabeloner til genop-

341 Afhøringsekstrakten, side 325.
342 Afhøringsekstrakten, side 364.
343 Afhøringsekstrakten, side 301-302.

tagelsessagerne, at få videosystemerne til at fungere og at få lagt en plan for processen med genoptagelse. 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. Det var også et kriterium, om forholdet var frivilligt. Parrene forblev adskilt under sagsbehandlingen.[344]

Adam Abdel Khalik har om forløbet med genoptagelsessagerne forklaret[345] bl.a., at 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. Han var på dette tidspunkt ikke meget detaljeret om, hvad det var i ordningen, han mente var klart ulovligt. Det var en uformel drøftelse under et arrangement, hvor de gik og spillede høvdingebold. Hans indtryk var, at sagerne havde ligget stille temmelig længe, og at styrelsen ikke rigtig vidste, hvad de skulle

344 Afhøringsekstrakten, side 305.
345 Afhøringsekstrakten, side 312-313.

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. Hvis der ikke er nogen oplysninger i sagen, er der ikke noget at partshøre over. En af de ting, han anførte undervejs, var, at der ikke var hjemmel til indgrebet.[346] Hans synspunkt er, at bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, ikke udgør en klar lovhjemmel. 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. Der var desuden et spørgsmål om sagsoplysning i forhold til den indledningsvise indkvartering. 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 mistrivsel. 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. 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. Derudover havde Ditte Kruse Dankert nogle bemærkninger om ordningens intensitet. Lene Linnea Vejrums 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. 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. De

346 Afhøringsekstrakten, side 323-325.

havde lynende travlt i forbindelse med behandlingen af genoptagelsessagerne.[347] 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. 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. 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 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.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[348] bl.a., at styrelsen inddrog departementet og orienterede departementet om, hvordan styrelsen ville gribe genoptagelsessagerne an. 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. 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. 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. Det er rigtigt forstået, at partshøringsprocessen først kom endeligt på plads efter den 1. juni 2016.

5.8.3. Samråd AJ den 23. juni 2016

Den 23. juni 2016 deltog Inger Støjberg i et lukket samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget 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

347 Afhøringsekstrakten, side 327-328.
348 Afhøringsekstrakten, side 455.

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?"

Da der er tale om en lukket samråd, foreligger der ingen skriftlige oplysninger om, hvad der blev sagt under samrådet. Der foreligger imidlertid en række beredskaber og udkast hertil, som blev udarbejdet til brug for ministerens deltagelse i samrådet.

5.8.3.1. Talepapir udarbejdet til brug for samrådet

Der blev til brug for samrådet bl.a. udarbejdet et talepapir til ministeren. Talepapiret lyder i sin endelige version bl.a. således:

"DET TALTE ORD GÆLDER

...

[**De faktiske oplysninger**]

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 mindreårige en mulighed for en betænkningsperiode, 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 betænkningsperiode 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 samlevere på asylcentrene, 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 indkvarteringsordningen, 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 refleksion.

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 for-

pligtelser 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.].
..."

Af et udkast til talepapiret, der havde været i høring i Udlændingestyrelsen, fremgår det i et afsnit om "Danmarks internationale forpligtelser" bl.a., at Ditte Kruse Dankert kommenterede, at det var nyt for styrelsen, at der skulle gøres undtagelse i sager, hvor parret havde børn. Og at Ditte Kruse Dankert i samme udkastversion i et afsnit om "Overvejelser om den fremadrettede ordning" bl.a. gentog sin kommentar om, at det er et nyt kriterium for styrelsen, at det skulle indgå, at parrene havde børn, ligesom hun kommenterede, at det, at der også skulle lægges vægt på trivselsproblemer, var nyt i forhold til tidligere meldinger.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[349], at hun godt kan se, at der i det pågældende afsnit 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.

349 Afhøringsekstrakten, side 462-463.

5.8.3.2. Q&A til brug for samrådet

Der blev til brug for samrådet tillige udarbejdet et Q&A, hvor ministeren blev forberedt på spørgsmål om bl.a., hvorvidt ministeren mente, at man ved indkvarteringsinstruksen havde bidraget til at bringe asylansøgere til at begå selvmordsforsøg. Ministeren blev også forberedt på spørgsmål om, hvorfor Udlændingestyrelsen havde genoptaget en række afgørelser. Det følger af de mulige svar på spørgsmål herom bl.a.:

> "...
> – 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. 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."

5.8.3.3. Sagsfremstilling til brug for samrådet

Der foreligger i sagen desuden en sagsfremstilling dateret den 13. juni 2016, som er 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.
..."

5.8.4. Drøftelser mellem Justitsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om Justitsministeriets rådgivning

Det fremgår af sagens oplysninger, at der på et tidspunkt omkring den 28. juni 2016 opstod uenighed mellem Justitsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om Justitsministeriets rådgivning.

Thomas Klyver har herom forklaret[350] bl.a., at der på dette tidspunkt var en diskussion om, hvorvidt der var sket en glidning i Justitsministeriets rådgivning. 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.[351] 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 fik under en senere telefonsamtale med Jesper Gori forståelsen af, at forløbet ikke skyldtes en misforståelse af kongebrevseksemplet, men noget, som Nina Holst-Christensen havde sagt.

Nina Holst-Christensen har herom forklaret[352] bl.a., at Lykke Sørensen på et møde den 27. juni 2016 havde fortalt hende, at det var Lykke Sørensens opfat-

350 Afhøringsekstrakten, side 579.
351 Afhøringsekstrakten, side 583.
352 Afhøringsekstrakten, side 633.

telse, at hendes retsopfattelse var 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. 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.

Jens Teilberg Søndergaard har herom forklaret[353] bl.a., at 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", forstået på den måde at rummet for, hvornår man ikke kunne adskille parrene, var blevet større.

Barbara Bertelsen har herom forklaret[354] bl.a., 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. Både Jens Teilberg Søndergaard og Nina Holst-Christensen blev noget fortørnede over Uffe Toudal Pedersens henvendelse. Efter at have talt med Jens Teilberg Søndergaard og Nina Holst-Christensen vendte hun tilbage til Uffe Toudal Pedersen. 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

353 Afhøringsekstrakten, side 648.
354 Afhøringsekstrakten, side 667-668.

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.

5.8.5. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets svar til Folketingets Ombudsmand

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet besvarede ved brev af 14. juli 2016 Folketingets Ombudsmands supplerende høringsbrev af 13. juni 2016. Det hedder i besvarelsen bl.a.:

> "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 fremgår 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.
>
> ...
>
> **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.

...

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 tilfælde – 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 asylcentrene.

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 asylcentrene 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."

Inger Støjberg har forklaret[355] bl.a., at det ikke var retvisende, at der ikke i svaret blev henvist til notatet af 2. februar 2016. Notatet 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. 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.

Lykke Sørensen har om svaret til ombudsmanden forklaret[356] 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. 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

355 Afhøringsekstrakten, side 134-135.
356 Afhøringsekstrakten, side 175-176.

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. Adspurgt, 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.

Line Skytte Mørk Hansen har om svaret til ombudsmanden forklaret[357] bl.a., at hun fulgte med i, men var ikke inde over ombudsmandssagen, der lå i Udlændingeafdelingen. Adspurgt til, om hun på noget tidspunkt fandt anledning til at henvise til notatet af 2. februar 2016, 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.

Det fremgår af et bidrag af 27. juni 2016 fra Udlændingestyrelsen, som ministeriet indhentede forud for besvarelsen, at styrelsen foreslog en besvarelse til ombudsmanden, hvorefter ministeriet skulle oplyse, at "det er korrekt, at instruksen af 10. februar 2016 fremstod undtagelsesfri, [og at det først var ved e-mail af 18. marts 2016, at Udlændingestyrelsen blev oplyst om, at instruksen ikke var undtagelsesfri.]" Det fremgår ligeledes af Udlændingestyrelsens forslag, at ministeriet skulle meddele ombudsmanden, at Udlændingestyrelsen i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks af 10. februar 2016 besluttede at skille 23 par ad, men foreløbigt lod 5 par forblive indkvarteret sammen. Det fremgår af sagens oplysninger endvidere, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i en mail af 29. juni 2016 forespurgte styrelsen om, hvorvidt de kantede parenteser i bidraget kunne hæves. Tilføjelsen om, at det først var ved mail af 18. marts 2016, at Udlændingestyrelsen blev oplyst om, at

357 Afhøringsekstrakten, side 188-189.

instruksen ikke var undtagelsesfri, indgik herefter ikke i ministeriets svar til ombudsmanden.

Jesper Gori har herom forklaret[358] 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 forklaret[359] bl.a., at baggrunden for, at henvisningen til mailen af 18. marts 2016 blev slettet i dette brev, må have været, at Lykke Sørensen præciserede, at undtagelserne blev kommunikeret allerede på koncerndirektionsmødet.

Kristina Rosado reagerede i en mail af 27. juni 2016 på forløbet, idet hun i mailen anførte bl.a.:

> "... 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."

Kristina Rosado har herom forklaret[360], 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.

358 Afhøringsekstrakten, side 290.
359 Afhøringsekstrakten, side 566.
360 Afhøringsekstrakten, side 486.

Der foreligger desuden en mailkorrespondance fra slutningen af juli 2016, hvor Ditte Kruse Dankert bl.a. den 26. juli 2016 kl. 12.57 over for Anni Fode udtalte således om ministeriets oplysninger til ombudsmanden:

> "... 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 forklaret[361] bl.a., 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 redegørelsen 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.

5.9. Perioden fra 1. august til 31. december 2016

5.9.1. Adskillelse i endnu en sag

Parret [N] indrejste i Danmark den 8. november 2015 og blev indkvarteret på samme børnecenter på hver sit værelse. I forlængelse af en partshøring af [N-M] vedrørende hans alder den 12. august 2016 blev hans alder ændret, således at han var over 18 år. Samme dag blev det besluttet at adskille parret, og de blev indledningsvis adskilt den 15. august 2016. [N-K] var højgravid. Efter partshøring traf Udlændingestyrelsen den 19. august 2016 afgørelse om igen at indkvartere parret sammen.

Nærmere oplysninger om de berørte par og sagsbehandlingen i forbindelse med deres sager findes i kapitel 9.

5.9.2. Spørgsmål til udlændinge-, integrations- og boligministeren

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget stillede den 29. juni 2016 en lang række spørgsmål til udlændinge-, integrations- og boligministeren.

361 Afhøringsekstrakten, side 804.

I en besvarelse af spørgsmål nr. 770 den 23. august 2016 oplyste ministeren bl.a., at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for asylsøgende par, hvor den ene var mindreårig, var på 217 dage, beregnet fra tidspunktet for indgivelsen af en asylansøgning til tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse. Besvarelsen ses ikke at omtale sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet i de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen meddeler afslag på asyl.

Af besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 759 den 26. september 2016 fremgår det, at de to notater af 3. marts 2016 fra Røde Kors indgik i baggrundsmaterialet til brug for Samråd Z afholdt den 15. marts 2016.

5.9.3. Folketingets Ombudsmands anmodning til Udlændingestyrelsen om faktuelle oplysninger om de berørte asylpar

Folketingets Ombudsmand anmodede i et brev af 18. oktober 2016 Udlændingestyrelsen om supplerende oplysninger vedrørende samtlige par, som var eller havde været omfattet af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 om adskilt indkvartering af visse asylansøgerpar. Ved brev af 16. november 2016 modtog Folketingets Ombudsmand svar fra ministeriet. Det fremgår af svaret bl.a.:

> "...
> **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. ...
>
> 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.
...
Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen pr. 3. november 2016 ikke har nogen verserende sager om adskilt indkvartering af visse asylansøgerpar.
..."

Som det fremgår af ministeriets brev til ombudsmanden, var der pr. 3 november 2016 ikke på asylcentrene nogen par, der var adskilt imod den mindreåriges ønske.

5.9.4. Udlændinge- og Integrationsministeriets notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser

Der foreligger en "sagsfremstilling" dateret 28. november 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vedrørende "Udkast til vejledning til Udlændingestyrelsen vedrørende indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene", der kort beskriver hovedpunkterne i det notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser, som havde været under udarbejdelse siden slutningen af april 2016. Det fremgår af ministeriets sagsbehandlingssystem om godkendelsesproceduren vedrørende dette notat, at notatet var vedlagt en lang række centrale dokumenter i relation til sagen om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene, herunder bl.a. pressemeddelelsen, Udlændingestyrelsens retningslinjer fra juli 2016 samt ministeriets og Udlændingestyrelsens udtalelser til ombudsmanden. Ministeriets notat af 2. februar 2016 om indkvartering af mindreårige udlændinge ses imidlertid ikke at være vedlagt.

Den 12. december 2016 modtog Folketingets Ombudsmand et notat af samme dato om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene. Notatet var udarbejdet af Udlændinge- og Integrationsministeriet (tidligere Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet). Der foreligger en række udkast til notatet, som løbende blev sendt til Justitsministeriet med henblik på Justitsministeriets bemærkninger hertil. Et af disse udkast er gengivet i uddrag i afsnit 5.7.5. Det endelige notat af 12. december 2016 lyder således:

> **"Notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene**
>
> ...
>
> **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 forestås af Udlændingestyrelsen i samarbejde med indkvarteringsoperatørerne på asylcentrene.
>
> 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 samlevere.

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 asylansøgeres indkvartering på asylcentrene 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 samlevere 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 samlevere på asylcentrene, 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 samlevere på asylcentrene, 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/samlevere er mindreårige).

Udlændingestyrelsen skal dog i hver enkelt sag om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevere, 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 samlevere på asylcentrene

...

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 samlevere, 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 samlevere 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 mindreårige en betænkningsperiode, hvor den mindreårige 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 mindreårige 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 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 betænkningsperiode 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 betænkningsperiode 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 revurdere 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 asylcentrene, 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 tvangsægteskaber.

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."

Notatet blev ligeledes sendt til Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget med sålydende følgebrev fra Inger Støjberg:

"...
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 sålydende talelinje til ministeren om notatet:

"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."

Det fremgår af en mailkorrespondance fra den 8./9. december 2016 vedrørende talelinjen bl.a., at Inger Støjberg spurgte til, om ikke alle par ville blive adskilt – i kortere eller længere tid – når de ankom. Inger Støjberg modtog som svar herpå en mail fra sin ministersekretær, hvoraf fremgår, at det var vurderingen, at man ikke kunne skrive, at parrene altid vil kunne adskilles i den indledende fase, hvorfor formuleringen kom til at lyde, at parrene "som den absolutte hovedregel vil blive adskilt i forbindelse med den indledende indkvartering". Som svar på dette skrev Inger Støjberg, at det efter hendes mening i så fald var bedre at undlade at skrive noget om adskillelsen ved ankomst, og at hun i hvert fald ikke kunne sige ja til forslaget.

Statsminister Lars Løkke Rasmussen blev den 11. december 2016 orienteret af departementschef Christian Kettel Thomsen om sagen og den nye vejledning. Det fremgår af orienteringsmailen bl.a.:

> "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).
>
> 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. ..."

5.10. Perioden fra 1. januar til 31. december 2017

5.10.1. Oplysninger om virkningen af indkvarteringsordningen

Det fremgår af et referat, som Line Skytte Mørk Hansen sendte den 19. januar 2017, at sagen om "barnebrude" var blevet drøftet på et ordførermøde, og at ministeren under mødet havde oplyst, at der siden drøftelsen af barnebrude ikke var kommet nye par, og at det således havde betydet noget, at drøftelsen

havde været der. Ministeren skulle endvidere have udtalt, at en kritik fra ombudsmanden om, at hun var gået for langt, var kærkommen.

Inger Støjberg har herom forklaret[362] bl.a., at 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. 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.

5.10.2. Folketingets Ombudsmands redegørelse

Den 1. februar 2017 sendte Folketingets Ombudsmand et udkast til redegørelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Det fremgår af udkastet bl.a.:

> **"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:
>
> > **"Fremadrettet må asylansøgere under 18 år ikke bo sammen med en ægtefælle eller samlever. I aktuelle sager om barnebrude bliver parrene nu skilt ad.**
> > **...**

362 Afhøringsekstrakten, side 760-761.

> 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 indkvarteringssystemet". 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 instruksen.

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 parrene 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 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."

Ved brev af 3. februar 2017 meddelte Udlændinge- og Integrationsministeriet, at ministeriet tog Folketingets Ombudsmands udkast til redegørelse til efterretning.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret[363] bl.a., at hun ikke husker, om hun modtog Folketingets Ombudsmands udkast til redegørelse. Hun hørte ikke, at ombudsmandens udtalelse gav anledning til, at man omtalte notatet

363 Afhøringsekstrakten, side 189.

af 2. februar 2016. Hun kan ikke give noget svar på, hvorfor notatet ikke blev omtalt over for ombudsmanden.

Jesper Gori har forklaret[364] bl.a., at ministeriet ikke henledte Folketingets Ombudsmands opmærksomhed på notatet af 2. februar 2016. 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.

Der blev som reaktion på ombudsmandens udkast til redegørelse skrevet frem og tilbage internt i Udlændingestyrelsen, hvor udkastet blev gjort til genstand for drøftelser. Den 3. februar 2017 kl. 08.54 skrev Adam Abdel Khalik således i en mail til Ditte Kruse Dankert:

> "Jeg må bare sige, at det, som har reddet os/jer, 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 ;)"

Adam Abdel Khalik har om denne mail forklaret[365] bl.a., at 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 der skulle ske adskillelse i fire af sagerne, mens det par, der var gift ved kongebrev, ikke skulle adskilles.

Line Skytte Mørk Hansen ses i en mail af 5. februar 2017 at referere til en samtale, som hun havde haft med Uffe Toudal Pedersen i anledning af ombudsmandens udkast til redegørelse. I mailen, som hun sendte til nogle medarbejdere i ministeriet, anførte hun, at "her er [Uffes] refleksioner om FOB redegørelse som han taler med M om". I mailen anføres bl.a., at der var tale om en "Mundtlig instruks – Kan ikke efterprøve hvad der er sagt".

364 Afhøringsekstrakten, side 294-295.
365 Afhøringsekstrakten, side 330-331.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret[366] bl.a., at han kan genkende formuleringerne i mailen.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret[367] bl.a., at hun ikke husker, hvad Uffe Toudal Pedersen sagde i forbindelse med udsagnet "Mundtlig instruks – Kan ikke efterprøve hvad der er sagt". Hun kan ikke nu begynde at tolke på Uffe Toudal Pedersens refleksioner.

Folketingets Ombudsmand fremkom med sin endelige redegørelse i sagen den 23. marts 2017, hvori der ikke var foretaget ændringer i forhold til det tidligere fremsendte udkast. 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 Euro-

366 Afhøringsekstrakten, side 744.
367 Afhøringsekstrakten, side 764.

> pæiske 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.
> ...
> "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 forklaret[368], 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 ombudsmanden 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.

5.10.3. Lene Linnea Vejrums mail om "barnebrudelæren"

Lene Linnea Vejrum sendte den 7. marts 2017 en mail til Ditte Kruse Dankert, hvori hun skrev, at hun var "lidt i tvivl om barnebrudelæren", og at hun havde skrevet noget ned herom. Det fremgår af mailen videre bl.a.:

> "...
> Og den 10. februar kommer pressemeddelelsen.
> ...

368 Afhøringsekstrakten, side 148.

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 prerssemeddelsen 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 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 overenstemmelse med pressemeddelelsen.

...

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.

...

Vær vedholdende og stole på vores dømmekraft."

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[369] bl.a., at set på dette tidspunkt var der klart et spørgsmål om lovlighed, og det skulle de måske have indset

369 Afhøringsekstrakten, side 436.

tidligere. Det var det, hun henviste til med sætningen om, at "hvis det virker forkert, er det måske forkert". Adspurgt, 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.

5.10.4. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren

Udlændinge- og Integrationsudvalget stillede i februar 2017 en række spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren. Ét af disse spørgsmål (spørgsmål nr. 499) og svaret herpå 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:**
>
> ...
>
> **2.** I relation til de retlige overvejelser, der blev gjort forud for udstedelsen af instruksen, henvises til Udlændinge- og Integrationsministeriets svar af 14. juli 2016 til Folketingets Ombudsmand. ..."

5.10.5. Beslutningsforslag nr. B 38

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.

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.

5.10.6. Udtalelser fra Inger Støjberg i maj 2017

5.10.6.1. Opslag på Inger Støjbergs Facebook profil

Det fremgår af et opslag på Inger Støjbergs Facebook profil den 21. maj 2017 – som en kommentar til en artikel på NYHEDER.TV2.DK med overskriften: "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 ansvar for området. Det er måske derfor at Socialdemokraterne er så hårde i deres kritik af mig i dag?
> Venstrefløjen vil have mig i samråd og sågar 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 forklaret[370] bl.a., at det er hende selv, der har skrevet opslaget. Hun husker ikke, om Mark Thorsen var inde over. Adspurgt, 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

370 Afhøringsekstrakten, side 145.

var upræcist. Hun kan i det hele henholde sig til det, hun har sagt omkring ministernotatet.

5.10.6.2. Artikel i Politiken den 21. maj 2017

Politiken bragte den 21. maj 2017 et interview med Inger Støjberg i en artikel med overskriften "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 instruksen ulovlig.**
> **...**
> **Inden instruksen 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 instruksen?**
>
> »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 instruksen risikerede at være i strid med internationale forpligtelser?**
>
> »Vurderingen var, at instruksen 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 instruksen kom?**
>
> »På hvilken del af det?«

Er det rigtigt, at du mundtligt blev gjort opmærksom på, at i arbejdet med instruksen 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 instruksen 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 instruksen 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 instruksen?

»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 begrunder 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«."

Inger Støjberg har om artiklen forklaret[371] 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. Adspurgt, 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.

371 Afhøringsekstrakten, side 146 ff.

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. 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 vurderingen 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. 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, har hun forklaret, at hun ikke kan svare på, hvorfor hun ikke her sagde, at der hele tiden var foretaget en individuel vurdering. Adspurgt, 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. Noget af det, der står i interviewet, er noget vrøvl. Mere er der ikke at sige til det. Hvis hun havde haft interviewet til gennemsyn, var det nok kommet til at se anderledes ud.

5.10.6.3. 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 overskriften "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 instruksen. 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 instruksen 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 instruksen 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 instruksen 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. Det fremgår af dette videoklip 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 asylpar (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 forklaret[372] 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. 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. Adspurgt, hvorfor hun, når der, som hun har forklaret, hele tiden havde været en lovlig ordning, 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.

Jesper Gori har herom forklaret[373], 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.

5.10.7. Samråd AT og AU den 1. juni 2017

Der blev den 1. juni 2017 afholdt et samråd med Inger Støjberg vedrørende sålydende samrådsspørgsmål AT og AU:

372 Afhøringsekstrakten, side 148.
373 Afhøringsekstrakten, side 283.

"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 det (der henvises til artiklen "Ja, der gik vi for langt", Politiken, 21. maj 2017)?"

5.10.7.1. Beredskaber til brug for samrådet

Forud for samrådet var der udarbejdet et talepapir til ministeren. Indholdet af det endelige talepapir svarer i al væsentligt til det, som ministeren udtalte som indledning under samrådet, og som er gengivet i afsnit 5.10.7.2 nedenfor.

Der blev til brug for samrådet tillige udarbejdet et beredskab i form af et Q&A. Beredskabet foreligger i flere udkast, herunder et udkast som blev kommenteret i en mail af 29. maj 2017 fra Lykke Sørensen til Jens Teilberg Søndergaard. I denne mail anførte Lykke Sørensen bl.a.: "vi skal passe på med at tilkendegive, at meldingen til US var tydelig." Der findes også en anden udkastversion, i hvilken forbindelse Jesper Gori fremkom med sålydende kommentar til en af de foreslåede besvarelser:

"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?]
...
– 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.]
..."

5.10.7.2. Samrådet

Samrådet blev gennemført den 1. juni 2017. Det fremgår af en transskription af samrådet, som undersøgelseskommissionen har modtaget fra Folketinget, bl.a.:

"...
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.
...
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?
...
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 blev 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.
...
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 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 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.

...

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. ... 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?

...

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. ... 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 Ud-

lændingestyrelsen, 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 forelå ikke mundtlige eller skriftlige advarsler i forbindelse med udsendelsen af den her pressemeddelelse.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Ministeren kommer med en helt ny forklaring nu. Ministeren siger – ja, ministeren havde fået at vide af sine embedsmænd, 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.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ... 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.

...

Sofie Carsten Nielsen: ... Ministeren kommer med en ny forklaring i dag. Pressemeddelelsen var i ministerens hoved, må man forstå ikke en instruks. ... Derfor vil jeg gerne høre ministeren – præcist på hvilken tidspunkt, hvilken dag og på hvilket tidspunkt blev pressemeddelelsen til en instruks, også for ministeren.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ... 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.

...

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 instruksen, som ministeren selv løbende omtaler som en instruks. Derfor er jeg, synes jeg, berettiget optaget af, hvornår pressemeddelelsen blev til en instruks for ministeren.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: Ja, jamen 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.

...

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 holdningstilkendegivelse 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 efterrationalisering, 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. ... 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.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: Ja, for jeg fik ikke svar. Jeg læste højt af et notat skrevet af Udlændingestyrelsen – altså ikke efterrationaliseringer fra ombudsmanden. Det var ordret citat fra Udlændingestyrelsen. ... 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.

...

Josephine Fock: .. Jeg minder lige om, at vi har indkaldt til 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.

...

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 administrerer 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?

...

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 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.

...

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.

...

Sofie Carsten Nielsen: Tak for det. 21. maj i år, der udtaler ministeren: Vurderingen var, at instruksen var lovlig, da den blev udstedt – og senere i samme interview, det er jo ikke bare min vurdering selvfølgelig, for det er der juridiske eksperter, der vurderer, at så er instruksen 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. ... 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.
...
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.
...
Mattias Tesfaye: ... 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.

...

Josephine Fock: ... 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: ... Så er der Josephine Fock. ... 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.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ... 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.

...

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: ... 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: ... 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: ... Hvornår opdagede ministeren, at pressemeddelelsen blev opfattet som en instruks af embedsmænd i både ministeriet og Udlændingestyrelsen?

...

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. ... 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.

...

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.

...

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.

...

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. ... Hvordan stemmer den forklaring, som ministeren selv giver på sin egen Facebook her overens med det, ministeren siger i dag ...

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 poliske 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.

...

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. ... 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 intentionen at pålægge Udlændingestyrelsen at administrere ulovligt.

...

Mattias Tesfaye: Ændrede ministeren praksis efter ombudsmandens redegørelse?

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ... 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: ... 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. ... 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.

...

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.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ... 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.

...

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: ... 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. ...

...

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 prak-

sis?" 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 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: ... 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?

...

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. ... 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 ...

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.

...

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.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ... 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.

...

Udlændinge- og Integrationsminister Inger Støjberg: ... 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 forklaret[374] bl.a., at det ikke nødvendigvis er sådan, at pressemeddelelser fra ministeriet altid er politiske tilkendegivelser. 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. 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.

374 Afhøringsekstrakten, side 99-100.

Inger Støjberg har om samrådet forklaret[375] 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. Det blev i hvert fald under samrådet den 1. juni 2017 klarlagt, at der var to spor.[376] 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. Foreholdt, 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.[377] 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, 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.

Line Skytte Mørk Hansen har om samrådet forklaret[378] 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 husker ikke, om Jesper Gori sagde, at en ordning uden undtagelser ville være ulovlig. I hendes hoved har pressemeddelelsen aldrig været en instruks. Adspurgt om, hvad instruksen så bestod i, har hun forklaret, at parrene som hovedregel skulle adskilles, men at der skulle være undtagelser.

Mark Thorsen har om samrådet forklaret[379] bl.a., at den del af talen, der opregner hændelsesforløbet, var skrevet af Jesper Gori. Han mener ikke, at passager-

375 Afhøringsekstrakten, side 144.
376 Afhøringsekstrakten, side 149.
377 Afhøringsekstrakten, side 151-152.
378 Afhøringsekstrakten, side 211-212.
379 Afhøringsekstrakten, side 395 ff.

ne i talepapiret om ændringerne i pressemeddelelsen blev drøftet på mødet. Det var først i forbindelse med undersøgelseskommissionens 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. Samrådstalen var en bagudrettet redegørelse for et hændelsesforløb, og han fandt derfor ikke anledning til på dét tidspunkt at få notatet på banen. 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. Foreholdt ministerens svar 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.

Christian Kettel Thomsen har om samrådet forklaret[380] bl.a., at han så noget af samrådet. Der var et billede af, at sagen fremstod rodet, og at der var mange ting, der "krydsede hinanden". Det indtryk, han fik fra sine medarbejdere, var, at nogle af de 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.

5.10.7.3. Reaktioner på samrådet fra medarbejdere i Udlændingestyrelsen

Samrådet blev efterfølgende gjort til genstand for drøftelser mellem nogle af styrelsens medarbejdere, herunder navnlig Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert. Ditte Kruse Dankert skrev således følgende i en mail den 1. juni 2017 kl. 19.36 til Lene Linnea Vejrum:

> "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."

380 Afhøringsekstrakten, side 613-614.

Mailen blev besvaret således af Lene Linnea Vejrum samme dag kl. 20.15:

> "Ikke du - vi.
> Men sådan var det jo ikke. Det ved vi til gengæld også. Har sendt 630 til T."

Senere samme aften kl. 20.31 besvarede Ditte Kruse Dankert mailen således:

> "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.
> ..."

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[381] bl.a., at 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. 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 forklaret[382] bl.a., at hun ikke nøje overvejede ordvalget i sin mail, herunder brugen af ordet "administreret", men hun ville i sin mail tilkendegive, at hun – hvis udtalelserne under samrådet havde været

381 Afhøringsekstrakten, side 433-434.
382 Afhøringsekstrakten, side 458.

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 sig trådt på, da hun skrev mailen, og var "i sine følelsers vold". I 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.[383] 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. Han var bestyrtet over det, der blev sagt under samrådet, idet han mente, at det var i strid med det, som han havde oplevet.

5.10.7.4. Paroplysninger om de fire sager, der blev adskilt efter kvindens ønske

Som anført af Inger Støjberg under samrådet var der fire sager, hvor parrene blev adskilt efter ønske fra kvinden, om end det ikke – som anført af Inger Støjberg – var alle fire par, der var blevet adskilt i overensstemmelse med instruksen.

Et af de par, hvor adskillelsen skete efter kvindens ønske, er par [R]. [R-K] var under 15 år og blev – forud for praksisændringen den 10. februar 2016 – adskilt fra sin ægtefælle den 31. januar 2016. Da [R-K] fyldte 15 år i februar 2016, blev adskillelsen opretholdt. Om ægteskabet havde [R-K] den 3. november 2015 oplyst bl.a., at [R-M] var hendes fætter, at de gerne ville giftes, og at forældrene ikke var imod det. I forbindelse med den opretholdte adskillelse i februar 2016 klagede [R-K] over adskillelsen og anførte, at ægteskabet var frivilligt, at hendes modenhed havde været vurderet i forbindelse med ægteskabets indgåelse, og at hun ikke var kommet til Danmark for at blive adskilt fra sin ægtefælle. Klagesagen blev afsluttet uden afgørelse. Under genoptagelsen af sagen meddelte [R-K] den 22. juni 2016 via sin personlige repræsentant, at hun ønskede at blive skilt fra sin mand, hvorfor Udlændingestyrelsen den 13. juli 2016 besluttede ikke at foretage sig yderligere i sagen.

383 Afhøringsekstrakten, side 461.

Under en partshøring den 2. august 2016 oplyste [R-K], at hun ikke ønskede at være gift med [R-M], der ikke stolede på hende. Hun forklarede desuden, at uoverensstemmelsen skyldtes, at [R-M] havde beskyldt hende for at blive kysset af en anden mand, hvilket ikke var sandt, og at hun var blevet sur over, at han tvivlede på hende. Denne forklaring gentog hun under en samtale den 5. december 2016. Under en samtale den 24. januar 2017 bekræftede hun dette, men forklarede også, at ægteskabet var arrangeret af hendes far, og at hun i starten ikke var villig, men bagefter accepterede det, samt at de to fik problemer i deres forhold, fordi de blev adskilt under asylprocessen.

Parret [AF-K] og [AF-M] indrejste den 6. december 2015 og blev indkvarteret sammen. Det fremgår af anmeldelsesrapport samme dag, at de ikke ved indrejsen blev registreret som et par, idet [AF-K] blot blev registreret som indrejst sammen med sin onkel og dennes familie. Parret var ifølge oplysninger fra Udlændingestyrelsen ikke omfattet af indkvarteringsinstruksen, idet de pågældende var registreret som søskendende. Udlændingestyrelsen blev den 3. juni 2016 underrettet om, at [AF-K] og [AF-M] ikke var søskende, men ægtefæller, og at [AF-K] ikke ønskede at leve sammen med [AF-M], som hun var tvangsgift med. Helle Kjems fra Røde Kors meddelte Udlændingestyrelsen samme dag, at pigen forventedes anbragt i løbet af dagen. Det fremgår af indkvarteringsoplysningerne om [AF-K], at hun den 4. juni 2016 var indkvarteret et andet sted adskilt fra [AF-M] og familien. Der blev den 24. juni 2016 afholdt oplysnings- og motivsamtale med [AF-K], hvor hun gentog, at hun var tvangsgift med sin fætter, og at familien holdt ægteskabet hemmeligt i Danmark, fordi mindreårige ikke måtte være gift her. Under sin oplysnings- og motivsamtale den 28. juni 2016 forklarede [AF-M], at han aldrig havde været gift eller forlovet.

Om parret [D], som var et af de fem par, som styrelsen forelagde for departementet, blev [D-K] den 1. marts 2016 beskrevet af en sygeplejerske som "meget presset lige nu pga. den uafklarede situation, det er en meget stor psykisk belastning". I den forelæggelse, som styrelsen indsendte til departementet, blev det tillige anført bl.a., at "[D-K] er stærkt traumatiseret, bl.a. som følge af bortførsel og voldtægt begået af ISIS i hjemlandet". Den 14. april 2016 meddelte en medarbejder på asylcenteret, at [D-K] ønskede flytning fra sin ægtemand, og den 19. april 2016 blev [D-K] flyttet til et andet center. Det fremgår af oplysningerne fra den efterfølgende periode, at [D-M] besøgte [D-K] tre gange om ugen, og at [D-K] i maj 2016 udtrykte ønske om, at [D-M]

kunne få lov til at overnatte en gang om ugen på samme center som hende og datteren. Den 21. maj 2016 meddelte Udlændingestyrelsen afslag på, at [D-M] kunne få tilladelse til at overnatte hos [D-K]. Den 1. juni 2016 blev parterne partshørt om ledsagelse, i hvilken forbindelse [D-K] oplyste bl.a., at "det var hendes beslutning, at hun skulle giftes med ... [D-M]", at "hun har det rigtig godt sammen med ... [D-M]", at "[D-M] er meget omsorgsfuld overfor ansøger og at han passede på hende da hun var gravid", og at "hun ... gerne vil bo sammen med ... [D-M]". Udlændingestyrelsen traf den 16. juni 2016 afgørelse om, at [D-M] skulle anses for at være ledsager for [D-K]. Ved brev af 13. juli 2016 lagde Udlændingestyrelsen til grund, at [D-K] fortsat ikke ønskede at være indkvarteret sammen med [D-M], hvorfor parret forsat skulle være indkvarteret adskilt. En medarbejder på [D-K]'s asylcenter sendte ved mail af 4. november 2016 en anmodning til styrelsen fra [D-K] om på ny at blive indkvarteret sammen med sin mand. Den 11. november 2016 blev parret på ny indkvarteret på samme center.

Endelig fremgår det af sagens oplysninger om par [Ø], at [Ø-K] ifølge egne oplysninger var blevet tvangsgift i sit hjemland med en 65-årig mand, og at hun var flygtet sammen med [Ø-M] for at være sammen med ham. Parret blev adskilt den 16. februar 2016, men klagede den 2. marts 2016 over adskillelsen. Parret var fortsat adskilt og indkvarteret i asylsystemet, da Udlændingestyrelsen besluttede at genoptage sagerne. [Ø-K]'s personlige repræsentant sendte den 22. juli 2016 en udtalelse til Udlændingestyrelsen, hvori det blev anført, at [Ø-K] havde det fysisk og psykisk dårligt, at "hun føler sig deprimeret og ikke kan lide at [Ø-M] skal se hende i den tilstand", men at "[Ø-K] ønsker dog at være i kontakt med [Ø-M]", at der "på ingen måder er nogle problemer imellem dem", men at hun "på nuværende tidspunkt [ikke] ønsker ... at bo sammen med [Ø-M]". Den 22. juli 2016 meddelte styrelsen, at parret skulle være fortsat adskilt, idet [Ø-K] fortsat ønskede at være indkvarteret på børnecenteret. Det fremgår af efterfølgende oplysninger, at parret fortsatte med at være kærester, og af parrets personkort fremgår desuden, at [Ø-K] – efter at være fyldt 18 år – i september 2016 flyttede til samme center, som [Ø-M] var indkvarteret på.

Nærmere oplysninger om de fire sager findes i kapitel 9.

5.10.8. Spørgsmål til statsministeren

Statsminister Lars Løkke Rasmussen besvarede den 16. juni 2017 en række folketingsspørgsmål, herunder sålydende spørgsmål nr. S 1319:

> **"Spørgsmål nr. S 1319:**
>
> Er det statsministerens opfattelse, at udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg har orienteret statsministeren tilfredsstillende og sandfærdigt i sagen om undtagelsesfri adskillelse af mindreårige asylansøgere, der er gift/samlevende med en voksen, herunder set i forhold til forlydender om, at udlændinge- og integrationsminister Inger Støjbergs departementschef og afdelingschef i forbindelse med ministerens samråd den 1. juni 2017 på møde i Statsministeriet har orienteret om sagen?
>
> **Svar:**
>
> Jeg er ikke af udlændinge- og integrationsministeren blevet orienteret konkret om sagen om adskillelse af mindreårige asylansøgere.
>
> Jeg er efter udlændinge- og integrationsministerens besvarelse af Udlændinge- og Integrationsudvalgets samrådsspørgsmål AT og AU den 1. juni 2017 blevet bekendt med, at Statsministeriet på et møde den 31. maj 2017 som led i den almindelige, løbende orientering om aktuelle sager blev orienteret om det forestående samråd på baggrund af et oversendt udkast til udlændinge- og integrationsministerens tale.
>
> Der henvises i øvrigt til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. S 1323."

Spørgsmål nr. 1323 og svaret herpå er sålydende:

> **"Spørgsmål nr. S 1323:**
>
> Hvilken dato fik statsministeren og/eller Statsministeriet kendskab til, at udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg havde udsendt en ulovlig instruks i sagen om undtagelsesfri adskillelse af mindreårige asylansøgere, der er gift/samlevende med en voksen?"

Svar:

Den 1. februar 2017 sendte Folketingets Ombudsmand et udkast til redegørelse om adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere til Udlændinge- og Integrationsministeriet. I udkastet til redegørelse, som Statsministeriet også modtog, vurderede ombudsmanden bl.a., at "instruksen af 10. februar 2016 efter sit indhold var ulovlig".

Jeg kan herudover oplyse, at en søgning i Statsministeriets elektroniske journalsystem mv. viser, at Statsministeriet i forlængelse af, at udlændinge- og integrationsministeren havde udsendt pressemeddelelsen af 10. februar 2016 om ændring af praksis for indkvartering af mindreårige asylansøger, modtog et beredskab om sagen til brug for statsministerens deltagelse i forespørgselsdebat i Folketinget om værdipolitik med fokus på indvandringen (F 12) den 4. marts 2016.

Af beredskabet fremgår det, at udlændinge- og integrationsministeren 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 i sådanne helt særlige tilfælde.

Statsministeriet noterede sig på den baggrund, at udlændinge- og integrationsministerens pressemeddelelse af 10. februar 2016 ville blive administreret indenfor disse rammer.

Statsministeriet er ikke i øvrigt blevet orienteret nærmere om udlændinge- og integrationsministerens håndtering af sagen om adskillelse af mindreårige asylansøgere."

5.10.9. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren

I perioden fra den 8. til den 21. juni 2017 stillede Udlændinge- og Integrationsudvalget en række spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren i anledning af sagen.

5.10.9.1. Spørgsmål nr. 806-807

Et af disse spørgsmål (nr. 806) blev besvaret således den 21. juni 2017:

> **"Spørgsmål nr. 806:**
>
> Hvordan reagerede ministeren, da det gik op for ministeren, at ministerens – efter sit indhold – ulovlige pressemeddelelse af 10. februar 2016 var blevet opfattet som en instruks og forvaltet efter sin ordlyd af ministerens embedsværk?
>
> **Svar:**
>
> Udlændingestyrelsen har under hele forløbet administreret indkvarteringsordningen under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser.
>
> Med andre ord har Udlændingestyrelsen foretaget en vurdering af den enkelte sags omstændigheder.
>
> Jeg vil i øvrigt redegøre for forløbet efter udsendelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AW og AY (UUI alm. del) den 23. juni 2017."

Det fremgår af et udkast dateret den 8. juni 2017 til besvarelse af spørgsmål 806 bl.a.:

> **"Svar:**
>
> Tidligt i forløbet efter udsendelsen af pressemeddelelsen af 10. februarjuni 2016 blev jeg bekendt med, at Udlændingestyrelsen foretog en individuel og konkret vurdering af, om der skulle ske separat indkvartering i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevere. [**Kommentar [DKD1]:** Lyder det som om, at ministeren var bekendt

med, at der blev foretaget konkrete og individuelle vurderinger i alle sager? Er pointen ikke, at hun vidste, at 5 par ikke var skilt ad, og at der derfor i disse sager var lavet individuelle vurderinger. Vi har selvfølgelig gjort det som vi også tidligere har skrevet – men det lyder lidt sjovt, at hun siger det på denne måde.]

Udlændingestyrelsen har således under hele forløbet administreret indkvarteringsordningen under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser.

Med andre ord har Udlændingestyrelsen efter udsendelsen af pressemeddelelsen af 10. februar 2016 foretaget en vurdering af den enkelte sags omstændigheder, uanset ordlyden af pressemeddelelsen.

Jeg vil i øvrigt redegøre for forløbet efter udsendelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AW og AY (UUI alm. del) den 23. juni 2017."

Besvarelsen af spørgsmål nr. 806 blev gentaget ved den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 821.

Ligeledes den 21. juni 2016 besvarede Inger Støjberg udvalgsspørgsmål nr. 807, hvor det af besvarelsen fremgår bl.a., at pressemeddelelsen af 10. februar 2016 ændrede den tidligere praksis på den måde, at "udgangspunktet" var, at der efter den 10. februar 2016 skulle ske separat indkvartering.

5.10.9.2. Spørgsmål nr. 809-810

Spørgsmål nr. 809, der ligeledes blev besvaret den 21. juni 2017, er sålydende:

"Spørgsmål nr. 809:

Det fremgår af Ombudsmandens endelige redegørelse om "Adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere" (UUI alm. del – bilag 152), side 20, at Udlændingestyrelsen i forlængelse af ministerens instruks af 10. februar 2016 besluttede "at skille 23 par ad", og at "adskillelsen af parrene blev gennemført i løbet af februar og marts 2016". Vil ministeren redegøre for, i hvilket omfang der blev foretaget en individuel og konkret vurdering – herunder en partshøring – af de

46 personer, inden den fysiske adskillelse blev gennemført i februar og marts 2016? I det omfang dette ikke fandt sted, ønskes det begrundet i lyset af ministerens forklaringer på samrådet den 1. juni 2016?

Svar:

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet bidrag fra Udlændingestyrelsen, hvortil der henvises:

> ”**1.** Udlændingestyrelsen kan oplyse, at styrelsen i alle sager, der er eller har været omfattet af udlændinge- og integrationsministerens indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016, har foretaget en konkret og individuel vurdering af, om det vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig.
>
> Udlændingestyrelsen har således i forlængelse af, at styrelsen den 10. februar 2016 modtog indkvarteringsinstruksen, foretaget en gennemgang af oplysningerne i alle sagerne, og har i en række sager indhentet supplerende oplysninger til brug for behandlingen af sagerne.
>
> Udlændingestyrelsen har i forbindelse med denne gennemgang af sagerne identificeret fem sager, hvor Udlændingestyrelsen har vurderet, at separat indkvartering ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Udlændingestyrelsen traf derfor beslutning om, at der ikke skulle ske indledningsvis separat indkvartering af disse par.
> ...””

Besvarelsen af spørgsmål nr. 809 blev gentaget ved den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 817, 819, 841, 842, 843, 844, 859, 868, 869 og 906 samt ved besvarelsen den 9. oktober 2017 af spørgsmål nr. 974.

Lykke Sørensen har vedrørende besvarelsen af spørgsmål 809 forklaret[384] bl.a., at det ikke i besvarelsen af spørgsmål 809 var tilkendegivet, at den konkrete og individuelle vurdering havde været rigtig. Foreholdt Udlændinge- og Integra-

384 Afhøringsekstrakten, side 180.

tionsministeriets notat af 12. december 2016 om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser mv. har hun forklaret, at Udlændingestyrelsen på tidspunktet for afgørelserne antageligvis ikke havde de oplysninger, der fremgår af dette notat. Hun sagsbehandlede ikke selv, og hun ved ikke, hvilke oplysninger Udlændingestyrelsen var i besiddelse af.

Adam Abdel Khalik har forklaret[385], at han havde fået fortalt af både Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, at der i sagerne var blevet foretaget konkrete vurderinger. Han havde det handicap, at han ikke selv havde oplevet det. Det, han fik at vide, var, at der forud for de afgørende dage i februar, da de fik pressemeddelelsen, havde været en "runde" med indkvarteringsoperatørerne, hvor man havde indhentet alle mulige oplysninger. Han fik også at vide, at man slog alle parrene op i systemet. Når man skrev deres person-ID, kunne man se, om de pågældende havde været på hospitalet, om der var iværksat sociale foranstaltninger, samt om der var en indberetning om en eller anden form for bekymrende adfærd. De havde ud fra disse oplysninger lagt sagerne i nogle forskellige bunker. I nogle af sagerne var der ikke sådanne oplysninger, og der havde man så besluttet, at man kunne adskille uden videre. Hans interesse var, om det gav mening, at der var foretaget en konkret vurdering. Det sagde Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, at de havde gjort. Han oplever dem begge som meget kompetente, dygtige og ordentlige med en høj troværdighed, og han mente derfor, at han kunne lægge det, de sagde, til grund. Der var fem par, der ikke blev adskilt, og det må betyde, at der blev foretaget en eller anden form for konkret vurdering. Det var hans ræsonnement. De kan også have haft et større oplysningsgrundlag, end det man kan se med det blotte øje. Han tror ikke, at han spurgte nærmere ind til, hvad det var for oplysninger, styrelsen havde fået i forbindelse med høringerne i slutningen af januar. Han spurgte heller ikke, om man havde spurgt ind til eller undersøgt, om der var indikationer på tvang. Han har ikke talt med f.eks. Ronya Habo om hendes opfattelse af, om hun i den første fase foretog en konkret vurdering. Man havde dengang et meget klart udgangspunkt om, at hvis der ikke var noget helt særligt, skulle parret adskilles. Det var fraværet af oplysninger, der var en oplysning i sig selv. Man skal huske på den ramme, styrelsen havde på det tidspunkt. Pressemeddelelsen handlede alene om alder. Hans billede var, at det var alderen, det handlede om, men at styrelsen foretog en konkret

385 Afhøringsekstrakten, side 314-315.

vurdering af, om der var et eller andet særligt, der gjorde, at der ikke skulle ske adskillelse. Han har ikke selv undersøgt, hvad der var sket. Skaden var sket, da han blev ansat.

Tanja Franck har forklaret[386] bl.a., at de, der lavede udkastet til besvarelse, er dem, der var sagerne igennem i sin tid. De havde derfor ikke behov for at gå tilbage og undersøge, hvad der skete. Det var formentlig en medarbejder, der skrev udkastet, hvorefter Ditte Kruse Dankert godkendte det og lagde det op til Lene Linnea Vejrum, der også har godkendt svaret. Det var Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, der havde været alle parrene igennem. Da de fandt ud af, at der var fem par, der ikke skulle adskilles, havde de været alle parrene igennem. Hun var imidlertid ikke med til at lave den konkrete sagsbehandling dengang, da hun på dette tidspunktet var ansat et andet sted.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[387] bl.a., at styrelsen foretog en konkret og individuel vurdering af sagerne i forhold til de internationale forpligtelser på den måde, at der var en meget snæver grænse for, hvornår der kunne gøres undtagelser. De fandt de sager, der var særlige, og det kunne de alene gøre ved at se på alle sagerne. Spørgsmål 809 er besvaret ud fra deres opfattelse af de internationale forpligtelser på daværende tidspunkt. På det tidspunkt, hvor de behandlede sagerne, mente de, at det var det, de gjorde. De svarede på, hvordan de så på det, da de afgjorde sagerne, og det skal ses i lyset af, at de betragtede det som faktisk forvaltningsvirksomhed. Faktisk forvaltningsvirksomhed har ikke noget at gøre med vurderingen efter de internationale forpligtelser, men det havde noget at gøre med de oplysninger, de havde. Deres fortolkning af de internationale forpligtelser har senere ændret sig, og der blev et større rum for undtagelser. De tog dog ikke stilling til i svaret, om de ville have vurderet sagerne på samme måde i 2017. I dag kunne man godt debattere, om styrelsen kunne have haft et bedre oplysningsgrundlag, inden de traf beslutning om adskillelse, men det var ikke sådan, de så på det på daværende tidspunkt. De gjorde det bedste, de kunne, i situationen.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[388] bl.a., at hun har godkendt dette svar, som hun anser for retvisende. Når hun i sin mail af 11. maj 2016 kl. 21.31

386 Afhøringsekstrakten, side 364.
387 Afhøringsekstrakten, side 434-435.
388 Afhøringsekstrakten, side 463.

skrev, at "vi må jo også indrømme, at der ikke var tale om undtagelser den 10/2", angik "vi" ikke Udlændingestyrelsen, men hele koncernen og dermed også departementet. Når hun i samme mail skrev: "vi har været forsvarsløse", omhandlede "vi" i denne sætning alene Udlændingestyrelsen. Når hun skrev: "de henviser til samråd/mail en måned senere", omhandlede "de" 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.

Kristina Rosado har herom forklaret[389] bl.a., at hun ikke bidrog til besvarelsen. Det kan godt være, at nogen har stillet hende spørgsmål til brug for svaret, men hun husker det ikke. Hun mener, at Udlændingestyrelsen foretog en konkret og individuel vurdering, i og med at de indhentede oplysninger og gennemgik sagerne i deres sagssystemer for at finde oplysninger om de enkelte par. De grupperede herefter parrene, og de trak sager ud, hvor de mente, at "her måtte der helt åbenlyst være et problem". Udgangspunktet var budskabet fra departementet om, at ordningen var i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Der var nogle sager, hvor de var uenige i dette udgangspunkt, og det var de sager, som de forelagde for departementet. For så vidt angik de resterende par, vurderede de ikke konkret, om en adskillelse ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. I disse sager var der ingen oplysninger om andre forhold, der ville have gjort en adskillelse særligt bebyrdende. De måtte derfor lægge til grund, at departementets vurdering af ordningens overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser var korrekt, og at der derfor heller ikke konkret var grundlag for at undlade at adskille parrene. Udlændingestyrelsen var ikke "i de første dage" fra den 10. til den 12. februar 2016 inde i en vurdering af, om der for det enkelte par var et beskyttelsesværdigt familieliv, og om betingelserne for at gøre indgreb i familielivet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2, var opfyldt.

Spørgsmål nr. 810, der ligeledes blev besvaret den 21. juni 2017, er sålydende:

389 Afhøringsekstrakten, side 486-487.

"Spørgsmål nr. 810:

Ministeren bedes forklare, hvorfor hun ikke i besvarelsen af spørgsmål nr. S 630 (Folketingsåret 2015-16) redegør for, at der vil blive foretaget individuelle og konkrete vurderinger (herunder partshøring), samt at Danmarks konventionsmæssige forpligtelser og dansk ret vil blive iagttaget, men derimod fastslår, at "ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever", og at dette også gælder "hvis parret har et eller flere fælles børn"?

Svar:

I spørgsmål nr. S 630 (Folketingsåret 2015-16) bliver jeg spurgt til, om jeg er tilfreds med hjælpen til de såkaldte barnebrude, og om man gør nok for at hjælpe dem.

Som enhver vil være klar over, så synes jeg ikke, at man havde gjort nok.

I svaret redegør jeg derfor blandt andet for det, jeg har sat i værk, og for min politiske holdning. Det betyder også, at jeg gentager ordlyden af min pressemeddelelse af 10. februar 2016 om den generelle indkvarteringsordning.

I lyset af ombudsmandens redegørelse vil jeg medgive, at svaret på dette punkt kunne have været mere præcist, da svaret ikke er juridisk udtømmende."

Besvarelsen af spørgsmål nr. 810 blev gentaget i den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 864.

5.10.9.3. Spørgsmål nr. 815, 846 og 875

Den 21. juni 2017 besvarede ministeren tillige bl.a. følgende spørgsmål nr. 815, 846 og 875:

"Spørgsmål nr. 815:

Vil ministeren redegøre for, hvorfor det var afdelingschef Line Skytte Hansen, der, ifølge Udlændingestyrelsens notits af 31. marts 2016, den

10. februar 2016 telefonisk kontaktede en vicedirektør i Udlændingestyrelsen og 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", og ikke den afdelingschef i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, der havde asylindkvartering som ansvarsområde?

Svar:

Line Skytte Mørk Hansen er chef for Koncernstyringsafdelingen i Udlændinge- og Integrationsministeriet, som varetager departementets opgaver i forhold til drift af asylcenterområdet, herunder indkvartering."

"Spørgsmål nr. 846:

Vil ministeren redegøre for, hvorfor ministeriet fulgte op på pressemeddelelsen af 10. februar 2016 ved samme dag at foretage opkald til Udlændingestyrelsen, for at "anmode Udlændingestyrelsen om straks at foranstalte, at indkvarteringsoperatørerne blev orienteret om de nye retningslinje og varslet om, at Udlændingestyrelsen vil igangsætte en adskillelse af parrene", (jf. Folketingets Ombudsmands Redegørelse, UUI alm. del – bilag 152, side 21), når ministeren under samrådet den 1. juni 2017 sagde, at pressemeddelelsen af 10. februar 2016 ikke var en instruks?

Svar:

Jeg vil redegøre for forløbet efter udsendelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AW og AY (UUI alm. del) den 23. juni 2017."

"Spørgsmål nr. 875:

Ministeren bedes redegøre for den samlede kommunikation fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til Udlændingestyrelsen om ny indkvarteringsinstruks på datoen den 10. februar 2016. Ifølge Folketingets Ombudsmands redegørelse af 23. marts 2017 fremgår det på side 9, at Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet fremsender

to e-mails med ministerens pressemeddelelse om "barnebrude" vedhæftet. Ombudsmanden konkluderer, at de tilsammen udgør ministerens instruks. Det fremgår endvidere af Ombudsmandens redegørelse (side 10), at Udlændingestyrelsen den 10. februar modtager mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om "administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen". Endelig fremgår det af Ombudsmandens redegørelse, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har oplyst, at indkvarteringsinstruksen blev drøftet på et koncerndirektørmøde, herunder at der var internationale forpligtelser, som skulle iagttages i forbindelse med indkvarteringsinstruksen (jf. UUI alm. del – bilag 152).
- Ministeren bedes afklare den tidsmæssige rækkefølge af disse fire meddelelser (to e-mails og to mundtlige) til Udlændingestyrelsen.
- Ministeren bedes oplyse, om der den 10. februar 2016 derudover blev kommunikeret fra ministeriet til Udlændingestyrelsen om indkvarteringsinstruksen, og hvad denne kommunikation i så fald bestod i.
- Ministeren bedes redegøre for, hvordan den interne uoverensstemmelse mellem den mundtlige instruks givet telefonisk til Udlændingestyrelsen, og den mundtlige drøftelse på koncerndirektørmødet blev håndteret efterfølgende, og hvad man i ministeriet gjorde for at sikre, at der i effektueringen af indkvarteringsinstruksen blev givet forrang til drøftelsen på koncerndirektørmødet, hvorfra der ikke foreligger et referat?

Svar:

Jeg vil redegøre for forløbet efter udsendelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AW og AY (UUI alm. del) den 23. juni 2017."

Der foreligger forud for besvarelsen af spørgsmålene en mail af 8. juni 2017, hvori Jesper Gori anmodede Anette Görtz om at modtage bidrag til besvarelsen af spørgsmål nr. 815. Anette Görtz videresendte samme dag Jesper Goris mail til Line Skytte Mørk Hansen. Den 9. juni 2017 meddelte Anette Görtz til Jesper Gori, at Koncernøkonomi ville udarbejde et svarudkast til besvarelsen af spørgsmålet.

Den 15. juni 2017 kl 09.52 sendte Louise Gertrud Michaëlis til Anette Görtz en mail om udkast til besvarelsen af bl.a. udvalgsspørgsmål nr. 815, 846 og 875. Vedrørende udkastet til svar på spørgsmål nr. 846 fremgår:

> "...
> "Afdelingschef Line Skytte Mørk Hansen kontaktede den 10. februar kl. ca. 14.30 vicedirektør i Udlændingestyrelsen Lene Vejrum telefonisk med henblik på at følge op på pressemeddelelsen. Opfølgningen havde bl.a. til formål at sikre, at de drøftelser, der tidligere samme dag havde været på koncerndirektionsmødet, hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør var til stede, blev videreformidlet."/ Opfølgningen havde bl.a. til formål at adressere/håndtere eventuelle spørgsmål angående pressemeddelelsen som Udlændingestyrelsen måtte have.""

Samme dag kl. 13.34 sendte Louise Gertrud Michaëlis en mail til bl.a. Line Skytte Mørk Hansen, Lykke Sørensen, Anette Görtz og Jesper Gori med et revideret udkast til besvarelse af bl.a. spørgsmål nr. 815, 846 og 875 med bemærkning om, at udkastet var udarbejdet "på baggrund af vores drøftelser i dag". Svarudkastet i mailen vedrørende spørgsmål nr. 815 er i al væsentligt identisk med den endelige besvarelse. Svarudkastet vedrørende spørgsmål nr. 846 er sålydende:

> "Afdelingschef Line Skytte Mørk Hansen kontaktede den 10. februar kl. ca. 14.30 vicedirektør i Udlændingestyrelsen Lene Vejrum telefonisk med henblik på at følge op på pressemeddelelsen. Opfølgningen havde bl.a. til formål at håndtere eventuelle spørgsmål til pressemeddelelsen."

Og endelig lød svarudkastet vedrørende spørgsmål nr. 875 således:

> "Svar: ...
>
> 2) I henhold til den del af spørgsmålet, der vedrører, hvorvidt der den 10. februar 2016 i øvrigt blev kommunikeret fra departementet til Udlændingestyrelsen om pressemeddelelsen, kan jeg oplyse, at der udover ovenstående korrespondancer ligeledes den 10. februar 2016 kl. 16.40 blev sendt en mail fra Udlændingestyrelsen til departementet med en orientering om, at Udlændingestyrelsen havde varslet operatørerne om de nye retningslinjer. Derudover er der endvidere

> den 10. februar 2016 kl. ca. 17.30 endnu en telefonisk samtale mellem afdelingschef i Koncernstyringsafdelingen Line Skytte Mørk Hansen og vicedirektør i Udlændingestyrelsen Lene Linnea Vejrum. Ved samtalen orienteres departementet om, at indkvarteringsoperatørerne er blevet kontaktet af pressen vedr. sagen."

Jesper Gori har om besvarelsen af spørgsmål nr. 815 forklaret[390] bl.a., at hans kontor havde bedt Koncernstyring om bidrag. I Koncernstyrings bidrag til svaret på spørgsmål nr. 815 stod der, som han husker det, det samme som i det endelige svar. Der blev ligeledes afholdt et møde, hvor Lykke Sørensen, Line Skytte Mørk Hansen, Louise Michaëlis og han selv deltog. Som han husker det, deltog Anette Görtz også. Drøftelserne gik ud på, om man kunne besvare et af de øvrige folketingssvar på en anden måde, og det blev ikke drøftet, hvad der blev sagt under samtalen den 10. februar 2016. Han blev første gang opmærksom på, at Line Skytte Mørk Hansen havde en anden opfattelse af samtalen den 10. februar 2016 i forbindelse med undersøgelseskommissionen. Adspurgt nærmere om, hvornår han præcis blev opmærksom herpå, har han forklaret, at Line Skytte Mørk Hansen ringede til ham, inden hun skulle afgive forklaring i undersøgelseskommissionen, og gav udtryk for sin opfattelse af, hvad der var foregået under telefonsamtalen den 10. februar 2016. Line Skytte Mørk Hansen spurgte under telefonsamtalen, hvad der var sket med notatet af 2. februar 2016. Hun spurgte, om han kunne huske, om notatet var blevet sendt til Udlændingestyrelsen. Hun sagde, at hun spurgte ham, fordi det kunne være naturligt, at Udlændingeafdelingen havde sendt notatet til Udlændingestyrelsen.

Anette Görtz har herom forklaret[391] bl.a., at hun ikke husker, at hun eller Line Skytte Mørk Hansen på dette tidspunkt i 2017 reagerede på Lene Linnea Vejrums notits om telefonsamtalen den 10. februar 2016, eller om de havde drøftelser om notitsen. Hun erindrer ikke, at hun på dette tidspunkt overhørte drøftelser om rigtigheden af Lene Linnea Vejrums telefonnotat fra 31. marts 2016.

390 Afhøringsekstrakten, side 286-287.
391 Afhøringsekstrakten, side 723.

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret[392] bl.a., at – som hun husker det – havde de fået en kort frist til dagen efter til at besvare spørgsmålene. Koncernstyring blev involveret i besvarelsen af disse folketingsspørgsmål, fordi der var tale om forhold, der vedrørte hende og hendes afdeling, og det var derfor naturligt, at de blev hørt forud for besvarelsen. Udkastet til besvarelse af spørgsmål 875 lagde sig op ad den beskrivelse af telefonsamtalen den 10. februar 2016, der var gengivet i ombudsmandens udkast til redegørelse. Adspurgt, om hun på dette tidspunkt gjorde noget for at gøre opmærksom på, at beskrivelsen efter hendes opfattelse ikke var korrekt, har hun forklaret, at udvalget havde lov til at stille de spørgsmål, de ønskede at stille, og at hun ikke kunne korrigere udvalgets måde at stille spørgsmål på. Udlændingestyrelsen og Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet – det vil sige Udlændingeafdelingen, departementschefen og ministeren, men uden høring af hendes afdeling eller hende – havde svaret ombudsmanden mere end et år tidligere, og hun kunne ikke nu sige, at fordi den ene afdeling ikke havde hørt den anden afdeling, var præmissen for spørgsmålet forkert. Derfor blev det til nogle spøjse svar på udvalgsspørgsmålene fra hendes afdeling, men svarene var korrekte nok. Løbet var kørt på dette tidspunkt, og hun kunne ikke i juni 2017 sige til udvalget, at forløbet skulle forstås på en helt anden måde. Adspurgt, om hun drøftede med nogen, at man kunne svare udvalget anderledes, har hun forklaret, at hun havde gjort Uffe Toudal Pedersen opmærksom på, at hun ikke mente, at Lene Linnea Vejrums telefonnotat var i orden, og at det herefter måtte være Uffe Toudal Pedersens opgave at finde ud af, hvad der var op og ned i sagen. Foreholdt, at det efter bevarelsen af spørgsmål nr. 904 kunne tyde på, at Uffe Toudal Pedersen ikke på tidspunktet for godkendelsen af dette svar i juni 2017 havde forstået, at hun ikke var enig i Lene Linnea Vejrums udlægning af telefonsamtalen den 10. februar 2016, har hun forklaret, at hun ikke ved, om Uffe Toudal Pedersen havde forstået, at hun ikke var enig i Lene Linnea Vejrums beskrivelse. Hun bar ikke problemstillingen tilbage til Uffe Toudal Pedersen igen i forbindelse med besvarelse af udvalgsspørgsmålene i juni 2017. Hun gav alene udtryk for sin opfattelse mundtligt over for Uffe Toudal Pedersen, og de talte om det flere gange. Hun fandt ikke anledning til at skrive en mail herom. Adspurgt, om hendes forklaring skal forstås således, at hun sad inde med en viden om, at man gav forkerte oplysninger til Udlændinge- og Integrationsudvalget,

392 Afhøringsekstrakten, side 765 ff.

har hun forklaret, at hun i hvert fald ikke var enig i Udlændingestyrelsens udlægning. Udlændingestyrelsens mange udkast til svar til ombudsmanden blev mere og mere konstruerede i forhold til virkeligheden, og disse svar blev godkendt af Udlændingeafdelingen, Uffe Toudal Pedersen og ministeren. Hun havde sagt, at hun ikke mente, at dette tegnede det rette billede. Hun er først blevet opmærksom på Udlændingestyrelsens mange udkast til svar, efter at sagen begyndte i undersøgelseskommissionen. Det har været en speciel oplevelse at læse dette. Det er rigtigt, at hun forud for sin forklaring for undersøgelseskommissionen ringede til Jesper Gori og havde en samtale af den anførte karakter. Hun kan meget vel under denne samtale med Jesper Gori have givet udtryk for sin opfattelse af telefonsamtalen mellem hende og Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016.

5.10.9.4. Spørgsmål nr. 856

Spørgsmål nr. 856, der ligeledes blev besvaret den 21. juni 2017, omhandler koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Det hedder i besvarelsen af et spørgsmål om referat fra mødet bl.a.:

> "...
> **Svar:**
>
> Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet bidrag fra Udlændingestyrelsen, hvortil der henvises:
>
> > "...
> > Udlændingestyrelsen kan oplyse, at der ikke er nogen nuværende ansatte i Udlændingestyrelsen, der deltog i mødet i koncerndirektionen den 10. februar 2016.
> >
> > Udlændingestyrelsen er bekendt med, at indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere blev drøftet på mødet.
> >
> > Der er i Udlændingestyrelsen hverken nedskrevet referat eller andre oplysninger fra dette møde, ligesom ingen af Udlændingestyrelsens nuværende ansatte er bekendt med det nærmere indhold af disse drøftelser.""

Det fremgår af en mail af 22. juni 2017, som Lene Linnea Vejrum sendte kl. 19:45 til Lykke Sørensen, og som Lykke Sørensen kl. 19.46 videresendte til Jesper Gori, bl.a.:

> "Som du ved, har vi i dag fundet en mail, hvor koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 kort nævnes.
>
> Som aftalt, sender jeg hermed Udlændingestyrelsens udtalelse til brug for berigtigelse over for Folketinget:
>
> Det fremgår af besvarelsen af UUI 856, at der ikke i Udlændingestyrelsen er nedskrevet referat eller andre oplysninger om drøftelserne på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 vedrørende indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere.
>
> Udlændingestyrelsen er den 22. juni 2017 blevet opmærksom på en intern mail. Af mailen, som er svar på en intern mail om varsling af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, fremgår kort, at spørgsmålet om indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere blev drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Mailen indeholder ikke oplysninger om, hvad det nærmere indhold af disse drøftelser var."

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret[393] bl.a., at hun må have set Henrik Grunnets mail allerede den 10. februar 2016. Hun havde ikke tænkt over den siden. Tanja Franck ringede til Lykke Sørensen og fortalte om mailen. De sendte ikke mailen til departementet, fordi der var tale om en intern mail.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[394] bl.a., at hun fik kendskab til Henrik Grunnets mail den 22. juni 2017.

Tanja Franck har herom forklaret[395] bl.a., at det er hendes klare opfattelse, at hun den 22. juni 2017 læste indholdet af mailen op for Lykke Sørensen.

---

393 Afhøringsekstrakten, side 436.
394 Afhøringsekstrakten, side 464.
395 Afhøringsekstrakten, side365.

Kristina Rosado har herom forklaret[396] bl.a., at hun kunne huske, at hun havde fået en mail fra Henrik Grunnet den 10. februar 2016, så hun vidste, at det ikke var korrekt, når det i besvarelsen af et folketingsspørgsmål var anført, at der ikke var noget nedskrevet om forløbet på koncerndirektionsmødet. Hun fandt derfor mailen frem og gjorde opmærksom på den. Hun var aldrig blevet bedt om at udlevere oplysninger til brug for Folketingets Ombudsmands behandling af sagen.

I forlængelse af besvarelsen af 21. juni 2017 på spørgsmål nr. 856 (UUI alm. del) skrev Inger Støjberg den 22. juni 2017 således til udvalget:

> "I forlængelse af besvarelsen af 21. juni 2017 på spørgsmål nr. 856 (UUI alm. del) har Udlændingestyrelsen dags dato oplyst følgende, hvortil jeg kan henvise:
>
> > "Det fremgår af besvarelsen af UUI 856, at der ikke i Udlændingestyrelsen er nedskrevet referat eller andre oplysninger om drøftelserne på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 vedrørende indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere.
> >
> > Udlændingestyrelsen er den 22. juni 2017 blevet opmærksom på en intern mail. Af mailen, som er svar på en intern mail om varsling af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, fremgår kort, at spørgsmålet om indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere blev drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Mailen indeholder ikke oplysninger om, hvad det nærmere indhold af disse drøftelser var.""

Den 22. juni 2017 kl. 22.38 sendte Jesper Gori en mail til Uffe Toudal Pedersen, Jonas From Soelberg og Lykke Sørensen vedhæftet et revideret beredskab om koncerndirektionsmødet og mailen fra Udlændingestyrelsen til brug for samråd AW til AZ dagen efter. I dette reviderede beredskab var der indsat svarforslag til ministeren på spørgsmål om bl.a., hvorvidt ministeren ville oplyse, hvad der nærmere står i mailen. Forslaget til svar lød på, at ministeren

396 Afhøringsekstrakten, side 488-489.

skulle sige, at hun ikke havde set denne interne mail, og at hun kunne henvise til det, som hun havde orienteret udvalget om i den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret[397] bl.a., at det dagen før samrådet den 23. juni 2017 blev nævnt, at der var dukket en mail op. Det var en betydelig ting, at mailen dukkede op dagen før samrådet, og de var nødt til at se på talepapir mv. til samrådet igen. Han husker ikke, om han fik en orientering om det nærmere indhold af mailen. Han vil tro, at han fik at vide, hvad der stod i mailen, men han har ikke set den. Det ville have været underligt, hvis de fik at vide, at den var dukket op, men ikke fik information om, hvad der stod i den. Det kom frem, fordi det var en vigtig ting. Det ville være usandsynligt, hvis han ikke interesserede sig for, hvad der stod i mailen, men om han har ment, at det var tilfredsstillende, at de fik at vide, at den ikke føjede noget nyt til det, de allerede vidste, kan han ikke sige. Det ville ikke ligne ham, men han husker det ikke. Han vil tro, at det blev drøftet med ministeren og Mark Thorsen, men det var ikke ham, der orienterede dem. Han husker ikke, om han fik at vide, at ministeren og Mark Thorsen blev informeret om mailens indhold. Det ville dog være naturligt, at ministeren og Mark Thorsen blev informeret om indholdet af en sådan mail forud for et samråd.

Inger Støjberg har herom forklaret[398] bl.a., at hun ikke før februar 2019 kendte indholdet af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.10. Hun husker tydeligt den 22. juni 2017, som var dagen før samrådet. Da hun var på vej ud ad døren, sagde Jonas From Soelberg, at hun skulle komme tilbage til ministeriet, fordi der var noget, de skulle tale om. Der var blevet fundet en mail. Hun kom retur først på aftenen – formentlig omkring kl. 19.30-20.00 – og inde på ministersekretærernes kontor mødte hun Mark Thorsen, Jonas From Soelberg, Lykke Sørensen og en af ministersekretærerne. De oplyste, at der var fundet en mail, der nævnte koncerndirektionsmødet, men at der ikke var noget i den. Hun skulle dog berigtige det over for Folketinget, fordi der var blevet spurgt til, om der var skriftlig korrespondance vedrørende dette møde. Hun blev ikke orienteret om, hvad der stod i mailen. Foreholdt udkast af 3. april 2019 til besvarelse af udvalgsspørgsmål 557, hvoraf fremgår, at Justitsministeriet skulle have oplyst, at Lykke Sørensen mente at have orienteret ministeren

397 Afhøringsekstrakten, side 101.
398 Afhøringsekstrakten, side 152-153.

og den særlige rådgiver om indholdet af mailen den 22. juni 2017, har hun forklaret, at hvis Lykke Sørensen har sagt det, er det ikke rigtigt.

Lykke Sørensen har herom forklaret[399] bl.a., at hun orienterede ministeren om indholdet af mailen den 22. juni 2017. Hun gengav også indholdet af mailen for departementschefen. Hun orienterede ministeren og de øvrige, der var til stede, om indholdet af mailen. Hun kan ikke genkende ministerens udlægning af, at ministeren ikke kendte nærmere til indholdet af mailen. Det kan godt passe, at Jonas From Soelberg og Mark Thorsen var til stede. Der var ikke noget problematisk i mailen, men ministeren blev orienteret om indholdet af mailen næsten i citat. Hun er uenig med Inger Støjberg i, at Inger Støjberg ikke blev orienteret om mailen. Der var 1½ linje i mailen, og man kunne næsten ikke orientere om indholdet uden at sige, hvad der stod. Om det supplerende beredskab har hun forklaret, at hun formentlig så dette, men hun erindrer det ikke med sikkerhed.[400] Hun husker ikke, om det gav hende anledning til overvejelser. Det var et lynhurtigt udarbejdet udkast til beredskab aftenen før samrådet. Uanset om ministeren havde læst mailen eller var bekendt med indholdet af mailen, skulle Folketinget ikke gøres bekendt med mailen, fordi det var en intern mail. Desuden var svaret rigtigt. Selv hvis ministeren blev spurgt, om hun ville oplyse, hvad der stod i mailen – og under forudsætning af, at hun vidste, hvad der stod i mailen – ville hun mene, at svaret "Jeg har ikke set den interne mail" var et korrekt svar. Adspurgt, om det tillige ville være et fyldestgørende svar, har hun forklaret, at det var et beredskabspapir, hvor man – sent på aftenen – prøvede at forudsige, hvilke spørgsmål Folketinget måtte finde på at stille, og hun ved ikke, om spørgsmålet faktisk blev stillet.

Jesper Gori har herom forklaret[401], at aftenen den 22. juni 2017 var en lidt særlig aften. Han husker det således, at han ikke blev oplyst om indholdet af mailen. Da mailen kom frem, var der en snak om, at oplysningen kunne føre til, at ministeren blev væltet. Der var en hektisk aktivitet og møder med departementschefen og ministeren, men han deltog ikke i disse møder. Han ved ikke, om der var nogen i departementet, der fik gengivet indholdet i mailen. Han blev ikke orienteret om mailens indhold. Han ved ikke, om han blev orienteret om, hvem der havde skrevet mailen. Han havde en snak med

399 Afhøringsekstrakten, side 181 ff.
400 Afhøringsekstrakten, side 787.
401 Afhøringsekstrakten, side 288.

Jonas From Soelberg, som sagde, at ministeren var meget "nervøs for det her" og var noget nervøs for, hvordan samrådet dagen efter ville forløbe. Hans fornemmelse var, at han ikke skulle have at vide, hvad der stod i mailen. Han spurgte ikke om mailens indhold, og det var ret åbenbart, at han ikke skulle have at vide, hvad der stod i mailen.

Mark Thorsen har herom forklaret[402] bl.a., at Jonas From Soelberg kom til ham om aftenen den 22. juni 2017 og nævnte, at der var et opmærksomhedspunkt, idet man i Udlændingestyrelsen havde fundet en mail, der stod i modsætning til et tidligere afgivet svar til Folketinget, idet mailen refererede til koncerndirektionsmødet. Derfor skulle de finde ud af, om der skulle udarbejdes et korrigerende svar til Folketinget. Han fik ikke nogen gengivelse af, hvad der stod i Henrik Grunnets mail. Han fik alene oplyst, at mailen refererede til koncerndirektionsmødet. Han spurgte ikke nærmere ind til, hvad det var, der stod. Han kan godt forstå, hvis det kan forekomme lidt underligt. Dette skal ses i sammenhæng med, at der var et samråd den følgende dag. Der var lagt op til et relativt højspændt samråd. Han fandt derfor ikke behov for at samle på problemer. Det var hans indtryk, at Lykke Sørensen havde fået en orientering om mailen fra Tanja Franck, herunder også om mailens indhold. Det, han fik at vide om mailens indhold, var, at den refererede til koncerndirektionsmødet. Han vidste ikke på det tidspunkt, hvor kort mailen var. Han er ikke enig med Lykke Sørensen i, at ministeren blev orienteret om ordlyden af mailen.

Jonas From Soelberg har herom forklaret[403] bl.a., at der var fundet en mail i Udlændingestyrelsen, og de skulle derfor have et svar fra dagen før til Folketinget berigtiget med det samme, så der var fuld gennemsigtighed inden samrådet dagen efter. Det betød også, at ministeren skulle forberedes på den nye oplysning inden samrådet. Ministeren var på det tidspunkt på vej til et møde i Forsvarsministeriet. Han løb efter ministeren og fik hende standset på Slotsholmsgade. Han sagde: "Inger, du bliver nødt til at komme tilbage". Han tænkte, at han ikke nede på gaden ville fortælle ministeren, hvorfor hun blev nødt til at komme tilbage. Hun accepterede at komme tilbage til ministeriet efter mødet i Forsvarsministeriet. Der var efterfølgende en drøftelse på kontoret, hvor Inger Støjberg, Lykke Sørensen, Mark Thorsen og formentlig en ministersekretær var til stede ud over ham. Uffe Toudal Pedersen var taget hjem

402 Afhøringsekstrakten, side 398-399.
403 Afhøringsekstrakten, side 712 ff.

på det tidspunkt. De drøftede, om Henrik Grunnets mail skulle oversendes til ombudsmanden, og Lykke Sørensen sagde, at Udlændingestyrelsen umiddelbart vurderede, at mailen ikke vedrørte de retlige overvejelser og dermed ikke var omfattet af ombudsmandens anmodning om akter. Herefter sagde Lykke Sørensen henvendt til ministeren, at hun var enig i styrelsens vurdering. De udarbejdede et supplerende svar, som blev sendt over til Folketinget, ligesom de lavede et ekstra beredskab til ministerens spørgsmål/svar-katalog til brug for samrådet. Han husker ikke specifikt, hvad Lykke Sørensen fortalte om mailen, men han erindrer, at han, da han senere så mailen optrykt i Information, ikke blev overrasket over den første del af mailen vedrørende ministerens holdning til sagen. Eftersætningen om Børnekonventionen kom bag på ham, og den del af mailen havde han således ikke været bevidst om. Det var også det, der førte til, at han, da de på et tidspunkt skulle oplyse Folketinget om, hvilket kendskab embedsværket havde til mailen, sagde, at det ikke stemte med hans forståelse, at ingen i ministeriet havde kendskab til indholdet af mailen. Adspurgt, om de diskuterede, hvorvidt departementet skulle have Henrik Grunnets mail, har han forklaret, at der tidligere havde været meget stor interesse for mailen om kattelemmen. Det var en intern mail i departementet, og han havde forstået det således, at det i den forbindelse var Mark Thorsen og muligvis også ministerens opfattelse, at det havde været mere hensigtsmæssigt for dem ikke at kende indholdet af denne mail. Det ville være en mærkelig situation at skulle sige, at man ikke ønskede at dele indholdet af en mail, hvis man kendte mailen. I givet fald risikerede man at blive mødt med: "Hvorfor alt det hemmelighedskræmmeri?" Hvis mailens indhold ikke var væsentligt, kunne det være et bedre sted at stå politisk ikke at kende til mailen. På baggrund heraf syntes han ikke, at det var mærkeligt, at ministeren eller andre ikke bad om at se indholdet af Henrik Grunnets mail. Grundlæggende set handlede det om at gøre forberedelsen af samrådet så snæver som mulig. Sagen var besværlig nok i forvejen. Han erindrer ikke, hvem der var til stede, da han blev orienteret om – noget af – indholdet af mailen, eller om det var før eller efter, at ministeren kom tilbage på kontoret. Lykke Sørensen sagde aldrig, at hun havde fået læst mailen op, ligesom hun ikke på anden måde udbredte sit kendskab til indholdet af mailen, bortset fra at Henrik Grunnet havde hørt ministeren udtrykke sin holdning på koncerndirektionsmødet. Det var hans opfattelse, at ministeren den aften hæftede sig ved det, Lykke Sørensen betryggende hende i – at mailen ikke vedrørte de retlige overvejelser og derved faldt uden for ombudsmandens anmodning. Jesper Gori deltog, så vidt han husker, ikke i mødet på ministerens kontor om mailen, idet han var

travlt beskæftiget med at forberede samrådet. Det var ikke ham, der skrev tillægsberedskabet, men han så formuleringen. Adspurgt, om der i svaret om ikke at have "set" mailen lå, at der objektivt set blev svaret korrekt, men at svaret ikke var retvisende, idet man godt vidste, hvad der stod i mailen, har han forklaret, at det ikke var sjældent, at der blev svaret udenom. Han ved ikke, hvad begrundelsen for her at svare udenom skulle være. Samrådene kunne godt være præget af det politiske spil, men han ved ikke, hvad motivet skulle være. Det var ikke ham, der skrev svaret, og han tænkte ikke nærmere over det i situation. Det var Jesper Gori, der skrev svaret, og han mener, at også Lykke Sørensen så det.

Inger Støjberg har under genafhøringen supplerende forklaret[404] bl.a., at hun husker situationen tydeligt. Fordi hun havde fået at vide, at der ikke var noget i mailen, havde hun ikke behov for at se den. Hun skulle informeres om eksistensen af mailen, fordi hun skulle sende en berigtigelse, men hun hørte ikke noget om, hvad der stod i mailen.

5.10.9.5. Spørgsmål nr. 865

Den 21. juni 2016 besvarede ministeren tillige spørgsmål nr. 865 således:

> **"Spørgsmål nr. 865:**
>
> Vil ministeren redegøre for, hvorfor ordlyden i besvarelse af UUI alm. del – spm. 302 af 9. marts 2016 til Martin Henriksen, er som følger: "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. Jeg har forstået, at Udlændingestyrelsen er i færd med at omsætte min generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager. Jeg kan endvidere oplyse, at min instruks også omfatter de sager om mindreårige, der aktuelt er indkvarteret med deres ægtefælle eller samlever", når ministeren under samrådet den 1. juni oplyste, at hun ikke var bekendt med, at hendes pressemeddelelse blev opfattet som en instruks?

404 Afhøringsekstrakten, side 759.

Svar:

1. I besvarelsen af 9. marts 2016 på spørgsmål nr. 302 (UUI alm. del) redegør jeg først for den generelle indkvarteringsordning. Herefter fremgår det af svaret, 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 der skulle udsendes retningslinjer til anvendelse i de konkrete sager afspejler, at den generelle instruks ikke var udtømmende.

Som jeg tidligere har oplyst, kunne dette svar have været formuleret klarere. Der henvises herved også til min tale under behandlingen af samrådsspørgsmål AT og AU, der er oversendt til Folketinget (UUI alm. del – endeligt svar på spørgsmål 801).

Det skal endvidere nævnes, at dette svar ikke står alene, men blev fulgt op af mit svar til Folketinget få dage senere under samråd Z den 15. marts 2016.

2. Jeg kan i øvrigt henvise til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 806 (UUI alm. del)."

Besvarelsen af spørgsmål nr. 865 blev gentaget ved den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 866.

5.10.9.6. Spørgsmål nr. 904

Den 21. juni 2016 besvarede ministeren tillige spørgsmål nr. 904 således:

"Spørgsmål nr. 904:

Er det korrekt, når Udlændingestyrelsen i sin udtalelse til Folketingets Ombudsmand den 28. april 2016 skriver: "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 æg-

tefælle 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." (UUI alm. del – bilag 152, side 23)?

Svar:

Ja, det er korrekt.

Der henvises i øvrigt til Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, som var vedlagt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse af 4. maj 2016 til ombudsmanden, jf. Folketingets Ombudsmands endelige redegørelse af 23. marts 2017 (UUI alm. del – bilag 152).

Jeg vil i øvrigt redegøre for forløbet efter udsendelsen af min generelle indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016 ved min besvarelse af samrådsspørgsmål AW og AY (UUI alm. del) den 23. juni 2017."

Line Skytte Mørk Hansen har om besvarelsen af dette spørgsmål forklaret[405] bl.a., at hun ikke husker, om hun blev orienteret om dette svar. Hun kan selvfølgelig ærgre sig over, at hun ikke skrev et telefonnotat om samtalen med Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016. Adspurgt, hvad hun gjorde, da hun fandt ud af, at Udlændingestyrelsen havde en anden opfattelse af telefonsamtalen end hende, har hun forklaret, at hun gav udtryk for sin opfattelse til i hvert fald Uffe Toudal Pedersen. Hun husker ikke Uffe Toudal Pedersens reaktion.

Jesper Gori har om besvarelsen af dette spørgsmål forklaret[406] bl.a., at der forud for dette folketingsspørgsmål var blevet stillet en række folketingsspørgsmål, herunder spørgsmål nr. 815, hvor det indgik som en præmis, at samtalen den 10. februar 2016 mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum var foregået som beskrevet i Lene Linnea Vejrums telefonnotat. Svarene på disse spørgsmål blev afstemt med Koncernstyring.

405 Afhøringsekstrakten, side 199-200.
406 Afhøringsekstrakten, side 254.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret[407] bl.a., at han har godkendt besvarelsen af dette spørgsmål. Svaret er blevet formuleret for firkantet. Der var en virkelighed ved siden af. Han kan ikke tidsfæste, hvornår Line Skytte Mørk Hansen sagde til ham, hvad hun havde sagt til Lene Linnea Vejrum. Han erindrer ikke, om han først hørte om Line Skytte Mørk Hansens opfattelse af samtalen i 2017. Da han hørte herom, var hans reaktion, at man måtte respektere Udlændingestyrelsens udtalelse til Folketingets Ombudsmand. Han tror, at han dengang sagde til Line Skytte Mørk Hansen, at hun skulle passe på med at overvurdere betydningen af et telefonnotat, der var skrevet med 6 ugers forsinkelse. Udlændingestyrelsens opfattelse af samtalen var "deres virkelighed".

Lykke Sørensen har herom forklaret[408] bl.a., at der foregik en del sagsbehandling forud for besvarelsen af et sådant spørgsmål. Hun tror ikke, at der i Udlændingeafdelingen – efterhånden som sagen blev undersøgt – var tvivl om, at der havde været en samtale mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum, og at de nok var uenige om indholdet heraf, men Udlændingeafdelingen kunne ikke kommentere dette. Hun blandede sig ikke i den underliggende sagsbehandling, og hun havde ikke anledning til at række ud for at få det nærmere afklaret. Svarene gik også gennem departementschefen, og det var primært ham, som hun drøftede udkast til svar med. Hun fik ikke direkte at vide, at Line Skytte Mørk Hansen havde en anden opfattelse af telefonsamtalen. Der gik alene nogle fortællinger herom, og hun løber ikke med rygter. Uffe Toudal Pedersen sagde ikke på noget tidspunkt til hende, at han havde hørt, at der var en anden opfattelse af telefonsamtalen.

5.10.9.7. Spørgsmål nr. 909

I en besvarelse af 21. juni 2017 af spørgsmål nr. 909 udtalte Udlændingestyrelsen vedrørende de sager, hvor der ikke skete adskillelse, bl.a.:

> "...
>
> "**1.** Udlændingestyrelsen kan oplyse, at styrelsen i alle sager, der er eller har været omfattet af udlændinge- og integrationsministerens indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016, har foretaget en konkret

407 Afhøringsekstrakten, side 745-746.
408 Afhøringsekstrakten, side 785.

og individuel vurdering af, om det vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig.

Udlændingestyrelse har således i forlænge af, at styrelsen den 10. februar 2016 modtog indkvarteringsinstruksen, foretaget en gennemgang af oplysningerne i alle sagerne, og har i en række sager indhentet supplerende oplysninger til brug for behandlingen i sagerne.

Udlændingestyrelsen har i forbindelse med denne gennemgang af sagerne identificeret fem sager, hvor Udlændingestyrelsen har vurderet, at separat indkvartering ville være i strid med Danmark internationale forpligtelser.
...
3. Idet der er tale om sager, hvor der ikke er sket noget indgreb over for parterne, er der ikke noget krav om, at styrelsen skal dokumentere, hvornår styrelsen har besluttet at undlade at træffe beslutning om indledningsvis separat indkvartering. Det er på den baggrund ikke muligt at oplyse, hvornår styrelsen har truffet disse beslutninger.
...""

5.10.10. Samråd AW til AZ den 23. juni 2017

Der blev den 23. juni 2017 afholdt endnu et samråd med Inger Støjberg vedrørende sålydende samrådsspørgsmål AW til AZ:

"**Samrådsspørgsmål AW**
Vil ministeren detaljeret redegøre for forløbet efter at ministeren fjernede formuleringen om at foretage en konkret vurdering i pressemeddelelsen af 10. februar 2016, herunder orientere om hvordan det gik til at pressemeddelelsen fik karakter af en instruks på ministerens ressortområde, hvornår i forløbet det går op for ministeren at pressemeddelelsen har fået karakter af en instruks, hvorvidt ministeren efterfølgende af sit embedsværk blev gjort opmærksom på at instruksen i sit indhold var ulovlig, om ministeren blev vejledt om ikke at lade pressemeddelelsen blive fulgt op med en instruks, og om ministeren efterfølgende fulgte op og lod sig orientere om Udlændingestyrelsens håndtering af de konkrete sager?

Samrådsspørgsmål AX
Vil ministeren redegøre for, om det var i overensstemmelse med ministerens sandhedspligt at fjerne formuleringen om at foretage en individuel vurdering i pressemeddelelsen af 10. februar 2016?

Samrådsspørgsmål AY
Vil ministeren redegøre for forløbet i Udlændingestyrelsen efter modtagelsen af den undtagelsesfrie instruks, herunder hvorvidt der ved modtagelsen i Udlændingestyrelsen opstår bekymring omkring lovligheden af instruksen, hvorvidt der iværksættes tiltag med henblik på at foretage en undtagelsesfri adskillelse i sagerne, samt hvornår man i Udlændingestyrelsen bliver opmærksom på, at instruksen er ulovlig i sit indhold, og hvornår man ophører med at administrere i overensstemmelse med instruksen?

Samrådsspørgsmål AZ
Vil ministeren i samtlige de tilfælde, hvor hun siden 10. februar 2016 har besvaret spørgsmål fra Folketinget om adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere, redegøre for, hvordan hvert enkelt svar harmonerer med ministerens forklaring under samrådet 1. juni 2017 om, at det gennem hele forløbet har været en forudsætning og en del af ministerens instruks, at alle par skulle vurderes konkret og individuelt, og at praksis skulle stemme overens med dansk ret og Danmarks internationale forpligtelser?"

5.10.10.1. Beredskaber til brug for samrådet

Forud for samrådet var der udarbejdet et talepapir til ministeren. Indholdet af det endelige talepapir svarer i al væsentligt til det, som ministeren udtalte som indledning under samrådet, og som er gengivet i afsnit 5.10.10.2 nedenfor.

Der blev til brug for samrådet tillige udarbejdet et beredskab i form af et Q&A. Beredskabet foreligger i flere udkast, herunder et udkast der var vedhæftet en mail sendt den 22. juni 2017 fra Ditte Kruse Dankert til bl.a. Jesper Gori. Af dette udkast fremgår det bl.a., at der som mulig besvarelse af spørgsmål vedrørende fire sager, hvor adskilt indkvartering skulle være sket efter ønske fra de pågældende selv, blev foreslået bl.a. følgende besvarelse:

"...
– Derfor står jeg fuldt og helt ved, at min instruks har bidraget til, at pigen i fire sager har valgt at blive adskilt fra sin mand.
..."

Ditte Kruse Dankert skrev som en kommentar hertil:

"Der foreligger ikke i US oplysninger om, hvorvidt der er en sammenhæng mellem indkvarteringsinstruksen og pigernes ønske om separat indkvartering."

5.10.10.2. Samrådet

Samrådet blev gennemført den 23. juni 2017. Det fremgår af en transskription af samrådet, som kommissionen har modtaget fra Folketinget, bl.a.:

"...
Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): ... De fire samrådsspørgsmål, der er stillet, følger jo op på mine svar fra samrådet den 1. juni her i år på samrådsspørgsmålene AT og AU. Og jeg vil først svare på spørgsmål AW og AY i sammenhæng, da begge spørgsmål jo går på forløbet efter pressemeddelelsen af 10. februar 2016. Og derefter vil jeg svare på de øvrige to spørgsmål.

Samrådsspørgsmålene drejer sig jo naturligt nok om emner, som vi allerede berørte på samrådet den 1. juni, og derfor er de svar, som jeg giver i dag, jo selvsagt også på flere punkter en gentagelse af de svar, som jeg gav under samrådet sidst. Det kan jo ganske enkelt ikke være anderledes.

Inden jeg svarer på spørgsmålene, vil jeg gerne minde om den politiske debat. Det er den politiske debat, som jeg har oplevet den i tiden omkring min praksisændring i februar 2016. I dag forsøger også oppositionen jo sådan nærmest at fremstille det, som om de hele tiden har været imod barnebrude i de danske asylcentre. Men sådan var det jo bare ikke. Når praksis blev ændret tilbage i februar sidste år, skyldtes det, at jeg tog initiativ til at vende tidligere praksis på hovedet. Det gjorde jeg, fordi jeg ønsker, at piger skal have frihed til at leve deres eget liv, som de ønsker, og vælge den ægtefælle, som de ønsker. Derfor ønskede jeg at

skille parrene ad og lægge en så restriktiv linje som overhovedet muligt. Min holdning er, at jeg i sidste ende jo har ansvaret for de her piger og for, at de ikke på danske asylcentre fastholdes i et ufrivilligt ægteskab.

Derfor var det også mit klare politiske mål at sikre, at pigerne fik en form for et pusterum, hvor de netop kunne overveje deres situation. For mig er det altså aldeles uklart, om det også er det, oppositionen ville, og ja, i virkeligheden også, om det er det, man vil i dag. Men med den praksis, som jeg har gennemført, er det hele nu vendt 180 grader. Og uanset om man bliver adskilt eller ikke, bliver alle par, hvor der er en mindreårig involveret, i dag oplyst om, at i Danmark er udgangspunktet, at man ikke kan leve sammen med en mindreårig på vores asylcentre. Den håndsrækning er jeg ærlig talt glad for at vi tilbyder de unge piger, der kommer til Danmark med ældre mænd.

Så vender jeg mig mod spørgsmålene. Der spørges først, hvordan det gik til, at pressemeddelelsen fik karakter af en instruks. Det spørgsmål blev jo så også stillet mundtligt under samrådet den 1. juni, men jeg vil meget gerne svare på spørgsmålet igen. Først vil jeg for en god ordens skyld gentage, hvordan forløbet var i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen. Det er netop en forudsætning for også at kunne svare fyldestgørende på spørgsmålet.

Som jeg nævnte i min tale under samrådet den 1. juni, gik rådgivningen af mig fra mine embedsmænd på, at der i selve indkvarteringsordningen skulle være en undtagelsesmulighed i særlige tilfælde. Jeg havde gerne set – det sagde jeg også sidst – at alle par kunne adskilles, men det var, som også tidligere nævnt, vurderingen, at det ikke var muligt i forhold til vores internationale konventioner. I pressemeddelelsen valgte jeg at beskrive den generelle indkvarteringsordning, så min holdning stod helt klart. Og som jeg oplyste under samrådet den 1. juni, var det mig selv, der ændrede pressemeddelelsen og tog forbeholdet ud af pressemeddelelsen.

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 var det, jeg oplyste under

samrådet den 1. juni, altså at pressemeddelelsen efterfølgende fik karakter af en instruks, og det vil jeg så prøve at uddybe. For jeg forstår sådan set godt, at der kan være tvivl om forløbet. Det er også derfor, at jeg under sidste samråd jo tilkendegav, at der er ting, som vi skulle have gjort anderledes.

Under samrådet blev jeg spurgt, hvornår pressemeddelelsen blev til en instruks. Jeg tror endda, at der var et spørgsmål om, på hvilken dag og på hvilket klokkeslæt det mere præcis skete. Det er også sådan, at jeg forstår det her samrådsspørgsmål. Hvis jeg skal kunne svare på det, forudsætter det jo, at jeg eller ministeriet på et tidspunkt siger, at nu er der tale om en instruks og ikke en pressemeddelelse. Sådan var det ikke. Det, jeg sagde på samrådet den 1. juni, var, at pressemeddelelsen efterfølgende på et eller andet tidspunkt fik karakter af en instruks. Når pressemeddelelsen får karakter af en instruks, så skyldes det altså ikke, at vi på et eller andet tidspunkt beslutter os for, at nu fra det her tidspunkt er pressemeddelelsen ikke længere en pressemeddelelse, men en instruks. Det står derimod klart, at pressemeddelelsen ikke umiddelbart efter den 10. februar 2016 blev fulgt op af andre skriftlige instrukser til Udlændingestyrelsen, og derfor blev min pressemeddelelse, som departementet samme dag sendte til Udlændingestyrelsen pr. mail uden yderligere forklarende tekst, altså den eneste skriftlige kommunikation om rammerne for ordningen på det her tidspunkt til Udlændingestyrelsen. Og da der ikke nogenlunde samtidig kom anden skriftlig kommunikation til Udlændingestyrelsen, betyder det jo, at pressemeddelelsen blev til instruksen. Men det skyldes altså ikke pressemeddelelsen i sig selv, for det er netop en pressemeddelelse, og det var det netop også, da den blev sendt ud, altså en pressemeddelelse. Det skyldes, at pressemeddelelsen ikke blev fulgt op af en egentlig skriftlig instruks.

For at bruge ombudsmandens ord – og her citerer jeg:

"Der findes således ikke i det sagsmateriale, som jeg har modtaget, nogen samtidig dokumentation for, at det allerede den 10. februar 2017 blev lagt til grund som en klar forudsætning, at det i visse tilfælde ville være i strid med gældende ret at adskille parrene." Citat slut.

Det er på den baggrund, at ombudsmanden for det første finder, at pressemeddelelsen får karakter af en instruks, for det andet, at instruksen efter sit indhold er ulovlig, og for det tredje, at instruksen medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i de konkrete sager. Og derfor har fremgangsmåden efter ombudsmandens opfattelse været meget risikabel i forhold til den grundlæggende pligt til at sikre lovlig administration. Begge dele har jeg taget til efterretning, og det betyder også, at jeg anerkender, at forløbet har medført en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser. Men som jeg også gentagne gange sagde under samrådet den 1. juni, og som jeg vil komme tilbage til, så administrerede Udlændingestyrelsen jo rent faktisk ikke ordningen undtagelsesfrit. Som jeg tidligere har sagt, skulle vi dog i umiddelbar forlængelse af, at pressemeddelelsen blev sendt til Udlændingestyrelsen, have fulgt op med en egentlig skriftlig instruks til styrelsen, der indeholdt de nødvendige forbehold. Det skulle vi, og det tager jeg, som jeg sagde på samrådet den 1. juni, på mig. Som jeg redegjorde for under samrådet den 1. juni, og som det jo også indgår i ombudsmandens redegørelse, sendte departementet godt en måned senere, nemlig den 18. marts 2016, en e-mail til Udlændingestyrelsen. Denne mail sendes i forlængelse af de løbende juridiske drøftelser, der er mellem departementet og Udlændingestyrelsen, bl.a. i forhold til udarbejdelse af retningslinjer om rammerne for ordningen. Mailen indeholdt det talepapir, som jeg anvendte under samrådet den 15. marts, og den indeholdt også andre dokumenter, der er brugt i forbindelse med min forberedelse af samrådet. Herudover tilkendegives det skriftligt over for Udlændingestyrelsen, at der skal gøres undtagelse i tilfælde, hvor separat indkvartering ville være i strid med vores internationale forpligtelser. Det tilkendegives også, at Udlændingestyrelsen skal orientere departementet om de sager, hvor styrelsen finder, at der ikke kan ske separat indkvartering af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser. Endvidere tilkendegives det, at tvivlsspørgsmål om rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser kan forelægges for departementet. Når denne mail sendes på dette tidspunkt, er det således i forlængelse af samrådet den 15. marts 2016, og tilkendegivelsen i mailen om, at der skal foretages en individuel vurdering, skal jo ses i lyset af det, som ombudsmanden også senere peger på, nemlig den risiko, der er for forkerte afgørelser, som forløbet indtil da kunne føre til.

Der er blevet spurgt meget til et koncerndirektionsmøde den 10. februar, hvor jeg jo også selv deltog sammen med koncerndirektionen i Udlændinge- og Integrationsministeriet, samme dag som min pressemeddelelse udsendes. Som det fremgår af ombudsmandens redegørelse, har ministeriet gjort ombudsmanden bekendt med, 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 undtagelser fra udgangspunktet om separat indkvartering, og at styrelsen i disse tilfælde naturligvis skulle administrere i overensstemmelse med dette. Det fremgår også af ombudsmandens redegørelse, at ministeriet har oplyst, at dette blev drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, hvor bl.a. Udlændingestyrelsen deltog. Men fordi der ikke foreligger et referat fra drøftelserne på koncerndirektionsmødet, og der dermed intet er på skrift, indgår dette møde kun i begrænset omfang i ombudsmandens samlede vurdering. Som jeg sagde flere gange under samrådet den 1. juni, er ombudsmanden også bekendt med det øvrige interne materiale i sagen, som belyser ministeriets retlige overvejelser forud for og i tilknytning til udsendelse af pressemeddelelsen. Endvidere er ombudsmanden bekendt med de udtalelser, som ministeriet og Udlændingestyrelsen har sendt til ombudsmanden som led i dennes undersøgelse. Det er både disse udtalelser og dette interne materiale om ministeriets retlige overvejelser, som ombudsmanden baserer sin bedømmelse af sagen på. Ombudsmanden lægger herefter til grund, at det ikke var ministeriets hensigt at pålægge Udlændingestyrelsen en praksis uden en individuel vurdering, og at det således ikke var ministeriets samlede intention at pålægge styrelsen en ulovlig praksis.

Så har der været en debat om udtrykket at lægge til grund, og om det er det samme som at konkludere. Lad mig bare sige det klart: Jeg har ikke haft til sinds at tillægge ombudsmanden vurderinger, som han ikke har givet udtryk for. For mig er det væsentlige i den her sammenhæng, at ombudsmanden har haft alt, hvad der er om ministeriets retlige overvejelser i både departementet og i styrelse, til rådighed, og det er bl.a. på den baggrund, at udtrykket at lægge til grund skal læses. Når det er sagt, er det også ombudsmandens sammenfattende vurdering, at instruksen efter sit indhold var ulovlig og samtidig medførte en be-

tydelig risiko for forkerte afgørelser. Og jeg har, som jeg også har sagt ved flere lejligheder, taget ombudsmandens vurdering til efterretning.

Så lad mig lige her i første omgang samle op.

For det første: På det tidspunkt, hvor vi sad og arbejdede med pressemeddelelsen, havde dokumentet ikke karakter af en instruks, og derfor blev der ikke foretaget en juridisk vurdering af, om pressemeddelelsen efter sin ordlyd ville være ulovlig, hvis den efterfølgende skulle læses som en instruks. Derfor har jeg ikke forud for udsendelsen af pressemeddelelsen drøftet med mine embedsmænd om selve det, at jeg udsendte pressemeddelelsen, der indeholdt min politiske tilkendegivelse, ville være ulovligt, når jeg tog undtagelsen ud af ordlyden.

For det andet: Når ombudsmanden efterfølgende vurderer, at pressemeddelelsen efter sit indhold var ulovlig, skyldes det, at den ikke på et tidligt tidspunkt blev fulgt op af en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen.

For det tredje: Når jeg 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.

Disse tre pointer fremhævede jeg på samrådet den 1. juni, og det er selvfølgelig også mit svar i dag. Men jeg medgiver jo også – det sagde jeg også den 1. juni – at kommunikationen til Udlændingestyrelsen ikke har været stringent.

I forlængelse af dette så er det vigtigt for mig at gøre en ting meget klart, som jeg tror, at kritikerne i det her forløb har overset. Centralt i den her sag står Udlændingestyrelsens administration af indkvarteringsordningen og spørgsmålet om, hvad jeg var bekendt med i forhold til Udlændingestyrelsens administration efter udsendelsen af pressemeddelelsen. Jeg kan helt klart sige, at Udlændingestyrelsen foretog en individuel vurdering. Med andre ord så blev der foretaget en vurdering af den enkelte sags omstændigheder. Det ved jeg, fordi jeg jo fulgte opfølgningen i sagen.

Som jeg har sagt, så gav jeg internt i ministeriet meget klart udtryk for, at jeg ønskede en så restriktiv linje som overhovedet muligt. Derfor bad jeg tidligt i forløbet om at blive orienteret om implementeringen af den nye ordning, og jeg var af naturlige grunde særlig interesseret i de sager, hvor Udlændingestyrelsen ikke havde adskilt parrene. Det betyder, at jeg blev bekendt med, at styrelsen foretog en vurdering af hver enkelt sags omstændigheder. Og derfor ved jeg jo også, og det ved I jo så også fra ombudsmandens rapport, at der var seks par, der aldrig blev adskilt, hvilket jo som nævnt også fremgår af ombudsmandens rapport, og som jeg jo også allerede sagde på samrådet den 1. juni. Så er der stillet spørgsmål til, om jeg vil redegøre for forløbet i Udlændingestyrelsen efter modtagelsen af instruksen. Jeg har selvfølgelig bedt Udlændingestyrelsen om et bidrag til besvarelsen af det spørgsmål, og mit svar bliver derfor også lidt specielt, fordi jeg gerne vil læse styrelsens bidrag op i sin fulde ordlyd. Det synes jeg er det rigtigste at gøre i den her sag. Udlændingestyrelsen har om forløbet efter udsendelsen af pressemeddelelsen oplyst følgende, og nu læser jeg så op:

> ”Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge- og Integrationsministeriet en pressemeddelelse om, at ingen mindreårige fremover måtte indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever. Udlændingestyrelsen modtog umiddelbart efter udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 en mundtlig instruks fra Udlændinge- og Integrationsministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen. Udlændinge- og Integrationsministeriet anmodede desuden Udlændingestyrelsen om straks at orientere indkvarteringsoperatørerne om de nye retningslinjer. Indkvarteringsoperatørerne blev derfor den 10. februar 2016 orienteret om de nye retningslinjer.
>
> Udlændingestyrelsen orienterede om, at de nye retningslinjer betød, at ingen mindreårige fremover måtte indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, uanset om der var fælles børn, og at der skulle ske adskillelse i samtlige sager, hvor en mindreårig var indkvarteret sammen med en ældre ægtefælle eller samlever. Udlændingestyrelsen bad samtidig om at blive orienteret, hvis operatørerne blev opmærksomme på par, der var omfattet af Udlændinge- og Integrationsministeriets instruks. Det var Udlændingestyrelsen, der

i hver enkelt sag efterfølgende skulle beslutte, om der skulle ske en separat indkvartering. Det var altså ikke operatørerne, der skulle træffe denne beslutning.

Der blev ikke den 10. februar 2016 truffet beslutning om separat indkvartering. Udlændingestyrelsen orienterede den 10. februar 2016 alene indkvarteringsoperatørerne om nye retningslinjer. Den 10. februar 2016 var det Udlændingestyrelsens vurdering, at det ville rejse spørgsmål i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, hvis der skulle etableres en ordning, hvorefter mindreårige over 15 år uden mulighed for, at der kunne gøres en undtagelse, skulle indkvarteres adskilt fra deres ægtefælle eller samlever.

Disse spørgsmål blev rejst af Udlændingestyrelsen over for Udlændinge- og Integrationsministeriet, og spørgsmålene blev som følge heraf i de kommende dage og uger løbende drøftet mellem Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Udlændinge- og Integrationsministeriet tilkendegav i forbindelse med disse drøftelser, at styrelsen kunne forelægge konkrete problemstillinger for departementet, hvis styrelsen i relation til de konkrete sager ønskede departementets vurdering af foreneligheden med Danmarks internationale forpligtelser. Efter anmodning fra Udlændinge- og Integrationsministeriet orienterede Udlændingestyrelsen løbende ministeriet om status vedrørende adskillelse af parrene i de konkrete sager." Citat slut.

I forhold til spørgsmålet om, hvordan Udlændingestyrelsen rent faktisk har administreret ordningen, har Udlændingestyrelsen oplyst følgende, og nu læser jeg så op igen:

"Udlændingestyrelsen har på intet tidspunkt administreret ordningen på en sådan måde, at der ikke kunne gøres undtagelser fra instruksen. Udlændingestyrelsen har i alle sager foretaget en konkret og individuel vurdering af, om der skulle ske en separat indkvartering. Udlændingestyrelsens har under hele forløbet siden den 10. februar 2016 administreret ordningen vedrørende indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentre under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser.

Beslutningerne om, hvorvidt der skulle ske adskillelse i de konkrete sager, blev truffet, efterhånden som Udlændingestyrelsen foretog en gennemgang af sagerne. De første par blev adskilt den 16. februar 2016, dvs. 6 dage efter Udlændinge- og Integrationsministeriets pressemeddelelse af 10. februar 2016. Den 18. februar 2016 anmodede Udlændingestyrelsen operatørerne om følgende oplysninger: Der blev bl.a. indhentet oplysninger om eventuelle fælles børn, graviditet, familiemedlemmer, som også opholdt sig i Danmark, operatørernes vurdering af eventuelle behov for foranstaltninger m.v. Par med fælles børn blev samtidig bedt om at tage stilling til, hvilken forælder der skulle indkvarteres sammen med fællesbørnene. Udlændingestyrelsen anmodede endelig operatørerne om oplysninger om, hvorvidt familier var velfungerende, herunder om der var bekymring for parternes eventuelle børns trivsel, og hvordan det vurderedes, at familien ville fungere efter en adskillelse af parret, samt om oplysninger om, hvorvidt der var øvrige forhold, som styrelsen burde være opmærksom på. Oplysningerne indgik bl.a. i vurderingen af, om der skulle ske adskillelse.

I forbindelse med gennemgangen af oplysningerne i sagerne identificerede Udlændingestyrelsen fem sager, hvor Udlændingestyrelsen ikke indkvarterede parrene separat, idet det var styrelsens vurdering, at separat indkvartering ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Disse sager blev i starten af marts forelagt Udlændinge- og Integrationsministeriet med henblik på departementets tilkendegivelse af forståelsen af de retlige rammer, herunder rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser." Citat slut.

I forhold til spørgsmålet, om Udlændingestyrelsen har foretaget partshøringer i de omtalte sager, så har Udlændingestyrelsen oplyst følgende, og nu læser jeg altså igen op:

"I forelængelse af instruksen drøftede Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, når styrelsen beslutter at indkvartere et par separat, eller om der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Udlændingelovens bestemmelser om indkvartering betyder, at en beslutning om at flytte en asylsøger

fra et asylcenter til et andet er såkaldt faktisk forvaltningsvirksomhed. Det medfører bl.a., at der ikke efter forvaltningsloven skal ske partshøring i sagerne, og at der ikke skal træffes afgørelse i sagerne. Sådan er det også, hver gang en asylansøger flyttes, fordi f.eks. et asylcenter lukkes.

Hvis en asylansøger ikke efterkommer en beslutning om at flytte, kan Udlændingestyrelsen give asylsøgeren et såkaldt flyttepåbud. Flyttepåbuddet er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det betyder bl.a., at reglerne om partshøring herefter gælder, og at der skal træffes en afgørelse i sagen.

Indtil april 2016 blev sagerne behandlet som alle andre sager om indkvartering af asylansøgere, altså som faktisk forvaltningsvirksomhed. I de sager, hvor Udlændingestyrelsens beslutning om flytning blev fulgt, blev der ikke truffet en afgørelse herom i forvaltningslovens forstand, og der blev derfor ikke foretaget partshøring, ligesom der ikke blev givet en begrundelse. Det ændrer dog ikke på, at der blev administreret således, at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering af, om det var foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at adskille parrene.

Den 28. april 2016 besluttede Udlændingestyrelsen at genoptage de konkrete sager om adskilt indkvartering. Udlændingestyrelsen besluttede, at der skulle træffes en egentlig afgørelse i alle sager. Og baggrunden for genoptagelsen af sagerne var ikke en vurdering af, om styrelsens beslutning om separat indkvartering var i strid med Danmarks internationale forpligtelser, den var derimod at sikre, at sagerne bliver behandlet som afgørelsessager på grund af den indgribende karakter for de involverede par, og at parterne derfor også fik lejlighed til at komme med deres bemærkninger til adskillelsen." Citat slut.

Det vil sige, at hele spørgsmålet om partshøringer er udtryk for juridiske overvejelser om, hvorvidt beslutningen om at adskille parrene var af så indgribende karakter, at der var tale om en afgørelse, hvor parterne skulle have lejlighed til at komme med deres bemærkninger, inden afgørelsen blev truffet. Jeg vil gerne sige meget klart, at det var

juridiske overvejelser, som jo foregik imellem Udlændingestyrelsen og departementet, og det var ikke juridiske overvejelser, som jeg var inde over. Jeg bliver først gjort bekendt med emnet, efter at det er besluttet, at der skal træffes afgørelse i alle sager, hvorfor der jo så også skal gennemføres partshøringer.

Jeg har også noteret mig, at der flere steder har bredt sig den opfattelse, at Udlændingestyrelsen skulle have omgjort de første sager om adskillelse, fordi de var forkerte. Udlændingestyrelsen har hertil oplyst følgende, og jeg læser så op igen:

> "Ordningen indebærer, at parrene indkvarteres hver for sig, medmindre det er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Den separate indkvartering opretholdes kun så længe, det er foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser. At et par først bliver skilt ad og senere får mulighed for at blive indkvarteret sammen, er derfor ikke et udtryk for, at det var forkert at indkvartere parret hver for sig i første omgang. Det er derimod udtryk for, at varigheden indgår i vurderingen af, hvor længe en separat indkvartering kan opretholdes og samtidig være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser." Citat slut.

Så vidt Udlændingestyrelsens eget bidrag om forløbet i Udlændingestyrelsen efter udsendelsen af min generelle indkvarteringsordning. Som Udlændingestyrelsen selv har redegjort for, har styrelsen under hele forløbet administreret ordningen under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser. Jeg kan i øvrigt henvise til de skriftlige udvalgsspørgsmål, som er besvaret, bl.a. med bidrag fra Udlændingestyrelsen.

Som sagt anerkender jeg, at forløbet kan kritiseres, og jeg står ved, at den samlede kommunikation fra departementet til Udlændingestyrelsen om ordningens indhold har været mangelfuld. Det sagde jeg også allerede den 1. juni på samrådet, og derfor har jeg også taget ombudsmandens alvorlige kritik til efterretning. Det gælder for det første kritikken af selve indholdet af instruksen, og det gælder også ombudsmandens kritik om, at pressemeddelelsen med det kategoriske og undtagelsesfri

indhold og kommunikationen i øvrigt til Udlændingestyrelsen medførte en betydelig risiko for forkerte afgørelser.

Så spørges der i samråd AX, om det var i overensstemmelse med min sandhedspligt som minister at fjerne formuleringen om at foretage en individuel vurdering i pressemeddelelsen af 10. februar 2016. Det er klart, at en ministers sandhedspligt også omfatter udsendelsen af en pressemeddelelse. Samtidig tror jeg også, at alle er enige om, at ministres pressemeddelelser også er et politisk redskab, og at der derfor ikke gælder de samme krav om en udtømmelig retlig gennemgang af et givent anliggende, som tilfældet er i eksempelvis svar på spørgsmål fra et af udvalgene i Folketinget. Men naturligvis skal pressemeddelelsens indhold ligge inden for rammerne af sandhedspligten. Det vil være en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, hvilke krav der stilles til en pressemeddelelse, for at sandhedspligten kan siges at være opfyldt. Heri indgår bl.a. hensynet til at kommunikere et klart og tydeligt signal. Det er den afvejning, der bliver foretaget.

Som jeg også tidligere har oplyst, var det mig selv, som tog forbeholdet ud af pressemeddelelsen. Ingen betvivler vel min eller andre ministres ret til at anvende pressemeddelelser med det sigte, uanset om man så deler min politiske holdning i den her sag eller ej. Men uanset mit politiske sigte med pressemeddelelsen skulle vi, som jeg også har tilkendegivet tidligere, under alle omstændigheder umiddelbart i forlængelse af udsendelsen af pressemeddelelsen have fulgt op med en egentlig skriftlig instruks med de nødvendige forbehold, og det sagde jeg som sagt også allerede på samrådet den 1. juni.

Endelig beder udvalget mig om at redegøre for, om mine svar siden instruksen af 10. februar 2016 på Folketingets spørgsmål om adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere i alle tilfælde harmonerer med forudsætningen om en individuel vurdering i hvert enkelt tilfælde, og at praksis skulle stemme overens med dansk ret og Danmarks internationale forpligtelser. Til brug for svaret er der foretaget en gennemgang af de spørgsmål, der er stillet om denne sag siden den 10. februar 2016, og mine svar. Efter ministeriets opgørelse er der stillet i alt godt 40 spørgsmål med det her indhold, og jeg vil ikke redegøre i detaljer for hvert enkelt svar til Folketinget, det er rammerne

for et samråd simpelt hen ikke til, men jeg vil naturligvis svare på det som skriftlige spørgsmål, hvis der skulle være behov for det. Det må I så sende over efterfølgende, hvis I mener det.

Generelt vil jeg sige, at der i alle svar, der er givet efter samråd Z den 15. marts 2016, udtrykkeligt henvises til, at instruksen om adskilt indkvartering er et udgangspunkt, og at det således kan komme på tale at gøre undtagelse i særlige tilfælde. Forud for samråd Z svarer jeg på to spørgsmål til Folketinget om det her emne. Mit første svar af 24. februar 2016 er et svar på et § 20-spørgsmål. Spørgsmålet lyder, om jeg er tilfreds med hjælpen til de såkaldte barnebrude, og om man gør nok for at opsøge og hjælpe dem. Som enhver vil være klar over, synes jeg ikke, at man havde gjort nok, og i svaret redegør jeg derfor bl.a. for det, for det, jeg har sat i værk, og for min politiske holdning. Det betyder også, at jeg gentager ordlyden af min pressemeddelelse af 10. februar 2016. I lyset af ombudsmandens redegørelse vil jeg medgive, at svaret på det her punkt kunne have været mere præcist, da der jo ikke er svaret juridisk ... eller udtømmende.

Mit andet svar forud for samråd Z er i et svar af 9. marts 2016 på et udvalgsspørgsmål. Spørgsmålet er bl.a., om jeg vil udarbejde nye retningslinjer på området, der respekterer dansk kultur og dansk lovgivning. I mit svar redegør jeg først for min generelle indkvarteringsinstruks, hvorefter ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kan indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever, og 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. Citat slut.

At styrelsen skulle omsætte den generelle instruks i retningslinjer til anvendelse i konkrete sager, afspejler jo, at den generelle instruks ikke var udtømmende. Som tidligere nævnt skal jeg være den første til at sige, at det jo kunne have været formuleret klarere, men det er også vigtigt at understrege, som jeg også gjorde på det sidste samråd, at ingen af disse to spørgsmål står alene, men netop bliver fulgt op af mit svar til Folketinget få dage senere under samråd Z.

Til sidst – og lad det så være mine afsluttende bemærkninger – er det vigtigt for mig, at vi ikke glemmer, hvad det her først og fremmest handler om ude i den virkelige verden. Som jeg ser det, er det fremmed i Danmark, at piger skal giftes og få børn i en meget ung alder. Mit klare politiske mål med adskillelsen var at give de unge piger en form for pusterum, når de kom til Danmark, så de kunne få lejlighed til at overveje deres situation og tage stilling til, om de fortsat ønskede at bo med deres ægtefælle eller samlever. Det var fra starten mit klare politiske mål, og det har jeg ikke lagt skjul på og også nøje fulgt op på. For det er altså et spørgsmål, der ligger mig meget på sinde, og det tror jeg også alle ved.

Hvad oppositionen i virkeligheden vil, er mig derimod aldeles uklart. Jeg har sagt klart, at der var ting i det her forløb, der kunne have været håndteret bedre. Pressemeddelelsen skulle have været fulgt op af en egentlig instruks, det kunne være gjort bedre, og det er jo også det, ombudsmanden kritiserer. Den kritik har jeg taget til mig, ligesom jeg erkender, at jeg har haft det politiske ansvar for forløbet. Det kan der ikke være nogen tvivl om.

Men vi skal heller ikke glemme, at Udlændingestyrelsen ikke skilte nogen i dagene efter pressemeddelelsen, at der blev foretaget en individuel sagsbehandling, og at der var tilfælde, hvor styrelsen ikke skilte parrene ad. Og derfor ser jeg, efter mere end 5 timers samråd den 1. juni og 73 spørgsmål stillet til mig, den her sag som en sag, der selvfølgelig handler om min embedsførelse, ingen tvivl om det, og det svarer jeg også gerne på. Men jeg oplever altså også, selv om oppositionen sikkert siger det modsatte, at sagen i stigende grad bruges til at skabe tvivl om den udlændingepolitik, der bliver ført her i Danmark. Og til det vil jeg bare sige, at det lykkes I altså ikke med. Vi fører og vil fortsat føre en stram udlændingepolitik.

I den her sag har jeg ønsket at give pigerne et pusterum, så de får mulighed for selv at tage stilling til, om de vil fortsætte deres ægteskab her i landet. Nogle gange kræver det et pusterum at se, at der er andre måder at leve på end i det land, man kommer fra. Og det pusterum vil jeg gøre alt, hvad jeg kan, for at give dem inden for rammerne af lovgivningen og selvfølgelig jo dermed også de internationale forpligtelser. Men der

skal ikke herske tvivl om, at mit mål hele tiden har været at beskytte de her piger, og jeg kunne ærlig talt godt tænke mig, at det var et fælles mål for os i Folketinget. Men jeg kan konstatere, at det har det ikke været.
...
Johanne Schmidt-Nielsen (EL): ... På direktionsmødet den 10. februar 2016, som afholdes umiddelbart før ministeren sender sin instruks ud, sker der jo ifølge ministeren det, at Udlændingestyrelsen første gang får at vide, bliver gjort opmærksom på, at den faktisk ikke skal følge instruksens ordlyd, men at der skal foretages individuelle vurderinger i alle sager i overensstemmelse med både dansk lov og international lov – jeg vil gerne spørge ministeren, hvad der præcis blev sagt på det møde.
...
Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): ... Så spørger du til koncerndirektionsmødet, Johanne Schmidt-Nielsen, den 10. februar. Der er blevet stillet en række skriftlige spørgsmål om koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, og jeg har jo også i min tale knyttet bemærkninger til mødet. Der synes på en eller anden måde at være en opfattelse af, at betydningen af mødet har været overspillet, og der kan jeg bare sige, at det ikke er tilfældet. Jeg vil gerne minde om, hvad ministeriet har oplyst om det møde til ombudsmanden. Ministeriet har oplyst over for ombudsmanden, at der ved flere lejligheder mundtligt blev tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen, for det første, at der ville være tilfælde, hvor der skulle gøres undtagelser, og for det andet, at styrelsen i disse tilfælde skulle administrere i overensstemmelse med vores internationale forpligtelser, dvs. at indkvartere parrene sammen. Det er også oplyst til ombudsmanden, at det således bl.a. blev drøftet på koncerndirektionsmødet. Og ombudsmanden har også fået at vide, at der ikke udarbejdes referater af drøftelser fra koncerndirektionsmøder. Det er, hvad ministeriet har oplyst, hverken mere eller mindre.

Der er således jo ikke nedskrevet noget om disse drøftelser, hverken i departementet eller i Udlændingestyrelsen, og koncerndirektionsmødet indgår derfor heller ikke med særlig vægt i ombudsmandens redegørelse. Det sagde jeg også i min tale. Men hverken han eller andre bestrider mig bekendt, at mødet har fundet sted, og at det i de drøftelser, der var, indgik, at danske myndigheder skal overholde dansk ret, dvs. foretage en konkret, individuel vurdering. Og det kan jeg selvsagt ikke komme nærmere i dag. Men der ligger altså ikke en nedskreven konklusion

fra mødet, og det har ministeriet heller ikke sagt til ombudsmanden at der gør.

...

Johanne Schmidt-Nielsen (EL): ... [vil] ministeren under sandhedspligt ... påstå, at der er blevet administreret lovligt, altså i overensstemmelse med både international og dansk lov, i hele forløbet i samtlige sager. Det er et meget simpelt spørgsmål. Man bør kunne svare ja eller nej. Er der administreret lovligt, minister?

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): Altså, hvis vi tager det første spørgsmål først, om der blev administreret lovligt hele vejen igennem, så blev der jo netop foretaget en individuel vurdering til alle, så der er svaret jo ja. I forhold til partshøring så gør man det jo først senere. Så i forhold til konkrete individuelle vurderinger: Ja. Og det er også det, jeg svarer. Jeg vil gerne gentage hele mit svar fra før, nemlig at styrelsen jo har foretaget konkrete og individuelle vurderinger i alle sager, der var omfattet af min indkvarteringsinstruks – alle sager. Og det var også det, som vi drøftede og diskuterede indgående på det meget, meget lange samråd, vi havde den 1. juni.

Hvis man så tager spørgsmålet om partshøringer, kan jeg jo bare kun henvise til det, som jeg også sagde i min tale, og som Udlændingestyrelsen jo oplyste, og at partshøringer – jeg ved ikke, om det er individuelle vurderinger eller partshøringer, der i virkeligheden bliver spurgt til, du bliver nok også nødt til at konkretisere, for med hensyn til partshøringerne er det jo rigtigt, at det først er efterfølgende, at man begynder med at partshøre.

...

Johanne Schmidt-Nielsen (EL): ... Det er, fordi jeg stadig væk ikke fik svar. Jeg spørger ikke til individuelle vurderinger, jeg spørger til, om ministeren i dag under sandhedspligt vil sige i Folketinget, at der er administreret lovligt i samtlige sager under hele forløbet efter både dansk og international lov. Kan ministeren svare ja på det spørgsmål? Er der administreret lovligt i samtlige sager efter dansk og international lov under hele forløbet?

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): ... det centrale i den her sag er altså, at Udlændingestyrelsen under hele forløbet

har foretaget en konkret individuel vurdering under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, og når jeg kan sige det så klart, så er det jo, fordi jeg har fulgt sagerne meget tæt, og derfor har jeg ikke sagt heller – og det var det, vi også diskuterede sidst – at der skulle udsendes en egentlig skriftlig instruks, der indeholdt nødvendige forbehold.

Så tilbage til Johanne Schmidt-Nielsens spørgsmål for tredje gang: Altså, hvis man tager individuelle vurderinger og den del af det, ja, det har der været foretaget hele vejen igennem, og hvis du tager partshøringerne, så kommer de jo først den 28. april.

...

Josephine Fock (ALT): Men ministeren svarer stadig væk ikke på spørgsmålet. Bliver der administreret lovligt i henhold til international lovgivning og dansk lovning fra den 10. februar i samtlige sager – i samtlige sager? ...

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): Jamen i forhold til, at der skal ske en individuel vurdering: Ja, det gør der, og det kan man jo netop se, ved at der er seks par, der ikke bliver adskilt på noget tidspunkt. I forhold til partshøring gør der jo ikke, og det sker jo først den 28. april. Og hvis man ser bagudrettet på det i forhold til partshøring, så har det jo aldrig været sådan, før det bliver indført den 28. april, at der er sket partshøringer.

Hvis man tager hensynet til barnebrude, så har der jo også været barnebrude tidligere i det danske asylsystem, og det vil sige, at tidligere har der heller ikke været foretaget partshøringer, og det kunne der faktisk godt være tidspunkter, hvor der skulle – det er jo også under Mette Frederiksens tid og andre ministres tidligere embedsførelse, at det her har været gældende.

...

Marcus Knuth (V): ... Så hvis ministeren kan prøve at skitsere: Hvad var praksis, dengang Socialdemokratiet havde ansvaret for området? Tak.

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): ... Men hvis man så tager spørgsmålet omkring partshøring og prøver at stille det op i forhold til, hvordan der blev administreret tidligere – for selv om man tidligere under socialdemokratisk ledelse jo accepterede barnebrude, så

kunne der faktisk godt være tilfælde, hvor man ikke accepterede det, og det var, hvis man kunne se, at der var en mindreårig, der direkte mistrivedes. Så kunne man godt gå ind og skille parrene ad. Blev der partshørt dengang? Nej, der blev ikke partshørt under den socialdemokratiske regering. ...

Jeg håber, at man lige vender blikket ind mod sig selv og den tid, hvor man selv administrerede. For der blev heller ikke partshørt under den socialdemokratiske regering. Det bliver der nu.

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): ... Altså, under den socialdemokratisk ledede regering var det altså også sådan, at man partshørte ikke. Det gjorde man ikke. Det gør man nu. Det synes jeg bare er en kæmpestor forskel. Og det må dog være noget, der på en eller anden måde lige fæstner sig lidt hos oppositionen og måske især hos ... nu skal jeg ikke begynde med at bedømme, hvem der især skulle overveje det, men det kunne måske især være socialdemokraterne, men selvfølgelig også Sofie Carsten Nielsen, som var en del af den her regering. Inden man sådan kommer alt for godt i gang, tror jeg, det er vigtigt.

...

Astrid Krag (S): ... Hvem var det, der besluttede, at den pressemeddelelse skulle udsendes som instruks? Hvis det ikke var ministeren, men embedsværket, fulgte ministeren så ikke sidenhen op på det?

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): Jeg må indrømme, jeg ikke ved, hvor mange mails der bliver sendt hver eneste dag i mit ministerium, men det er rigtig mange mails. Jeg kan bedyre, at jeg ikke hver eneste gang går hen til en medarbejder og siger: Hov, du skal sende en mail. Det gør jeg simpelt hen ikke. Så nej: Jeg kan helt klart sige, at det ikke er mig, der, har sagt, som du siger: Nu skal du trykke send. Der findes i øvrigt ikke en sendknap, kan man sige. Men altså, det er ikke mig, der går hen og siger til en eller anden – jeg ved ikke engang, hvem der har sendt den mail – og siger, at nu skal du sende den her mail. Og sådan antager jeg ... jeg kan ikke vide, hvordan Astrid Krag administrerede, da hun var minister. Jeg ved ikke, om hun stod bag hver enkelt medarbejder og sagde: Nu skal du sende en mail. Det tror jeg bare ikke. Sådan er verden jo ikke.

...

Astrid Krag (S): ... At Udlændingestyrelsen hele tiden har foretaget individuel vurdering, det vidste jeg, siger ministeren. Men hvorfor har ministeren så givet Folketinget det modsatte indtryk i svar på svar på svar. Der vil jeg sige, der er hele pointen med den systematiske ulovlige vildledning af Folketinget, vi slet ikke er kommet omkring i det her samråd, som jo er dybt bekymrende. Og det er jo ikke, fordi det er os i den sure opposition, som ministeren har fortalt det modsatte af, hvad hun siger til nogle. Det er jo til hr. Naser Khader, det er til gode folk fra Dansk Folkeparti – på samråd og i skriftlige svar.

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): ... jeg [vil] gerne prøve at ridse sagen op en gang mere: Altså, vi sender en pressemeddelelse ud. Jeg ændrer i den pressemeddelelse – det står rimelig klart. Den pressemeddelelse bliver ikke fulgt op af noget øvrigt skriftligt materiale. Det gør så, at pressemeddelelsen jo så undervejs, kan man sige, bliver opfattet som en instruks. Hvorfor sender jeg så ikke noget yderligere materiale ud i form af en instruks? Jamen jeg følger sagerne tæt, og jeg kan jo så dermed se, at der er seks par, der ikke bliver adskilt. Og det vil jeg da godt sige det jo sådan set er til min store fortrydelse, for jeg så jo gerne, at alle blev adskilt, for jeg ønsker så restriktiv en linje som overhovedet muligt på det her felt. Det der var så så restriktiv en linje som overhovedet muligt. Og det betød så, at der var seks par, der ikke blev adskilt.

Og når man kan se, at tingene fungerer, så intervenerer man jo ikke i det. Altså, man går jo ikke i gang med at udsende alt muligt til ting, man kan se fungerer. Det er vel sådan ret normalt, tror jeg. Så jeg synes ikke rigtig – altså, hvis jeg skal bruge et udtryk, som en tidligere politiker også har brugt – der er måske ikke rigtig noget at komme efter lige på det der felt. Det bliver jeg nødt til at sige.

...

Astrid Krag (S): Ministeren svarede bare overhovedet ikke på spørgsmålet omkring vildledning af Folketinget.

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): Nej, altså ... jeg tror ikke rigtig, jeg har så meget mere at kommentere til Astrid Krag på de her ting. Altså, jeg har sådan set, synes jeg, redegjort for det, jo ikke bare i de nu godt 2 timer her i dag, men jo sådan set også 5 timer

tidligere og i 73 spørgsmål, der er blevet stillet skriftligt. Så man kan ikke sige, at det ikke er, fordi I har manglende mulighed for at stille spørgsmål i hvert fald.
...
Johanne Schmidt-Nielsen (EL): ... Samtidig er det sådan, minister, at ministre skal tale sandt, når de taler til Folketinget. Det står i loven. Det står i ministeransvarsloven.

I det her svar fra den 24. februar 2016 skriver du, minister: Derfor har jeg i sidste uge anmodet Udlændingestyrelsen om at ændre praksis, således at ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever. Citat slut.

Ingen mindreårig asylansøger kan fremadrettet bo sammen med en ægtefælle eller samlever. Samtidig siger du nu igen, at du godt vidste, at det slet ikke var rigtigt – der ville være undtagelser. Så du lyver, minister, i svaret af den 24. februar 2016. Ministre må ikke lyve, ministre skal tale sandt.
...
Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): ... Jeg kan f.eks. ... ikke tage det til mig, når Johanne Schmidt-Nielsen siger, at jeg ikke vil svare på spørgsmål omkring tidligere spørgsmål, som jeg har svaret på i Folketinget. F.eks. har ... sendt et svar på spørgsmål 810 over til Folketinget og her jo bl.a. til Johanne Schmidt-Nielsen, som er en af spørgerne. Så det er ikke korrekt.
..."

Inger Støjberg har om samrådet forklaret[409] bl.a., at hun ikke nævnte ministernotatet [af 2. februar 2016] under samrådet, idet notatet var ordningen. Notatet var selve ordningen, og der var derfor ikke grund til særskilt at nævne notatet. Når hun i samrådstalen omtalte "de nye retningslinjer", henviste hun til det, der fremgik af ministernotatet.[410] Det er rigtigt, at hun her ikke omtalte notatet, men hun gik ud fra, at der ville blive administreret i overensstemmelse med notatet. Der skulle ikke administreres i overensstemmelse med en pressemeddelelse. Hun igangsatte ikke en undersøgelse for at få afklaret,

409 Afhøringsekstrakten, side 122.
410 Afhøringsekstrakten, side 124.

hvorfor Udlændingestyrelsen var gået ud fra, at de havde kunnet administrere i overensstemmelse med pressemeddelelsen. Hun kan ikke sige, hvorfor hun ikke gjorde dette. Hun havde ikke op til samrådet drøftelser med Uffe Toudal, Jesper Gori og Lykke Sørensen om, hvilken betydning notatet havde. De talte ikke om notatet, idet notatet udgjorde det retlige grundlag for administrationen. Hun ved ikke, hvornår hun blev opmærksom på, at der angiveligt har været en form for mundtlig instruks til Udlændingestyrelsen. Det var en given forudsætning for hende, at der blev administreret med undtagelser, og at der var en individuel tilgang til sagerne.[411] Det vidste hun, fordi hun havde godkendt notatet. Foreholdt den redegørelse fra Udlændingestyrelsen, som hun læste op på samrådet, har hun forklaret, at hendes svar skal ses i lyset af de konsekvenser, det havde haft. Hendes reaktion over for embedsværket var præget af den viden, hun havde om den måde, tingene faktisk blev håndteret på i styrelsen. Hun har hele tiden kunnet konstatere, at der blev administreret med konkrete og individuelle vurderinger. Hun kan ikke tidsfæste, hvornår hun fik viden om konkrete sager, men hun vidste, at der blev administreret, som der skulle. Foreholdt, at hun under samrådet oplyste, at der heller ikke efter tidligere praksis blev foretaget partshøring forud for adskillelse af et par, har hun forklaret, at det efterfølgende viste sig, at man slet ikke var gået ind i disse sager, før hun gjorde det.[412] Hendes oplysning herom beroede på en misforståelse, som hun var blevet bibragt af ministeriet forud for samrådet.

Lykke Sørensen har om samrådet forklaret[413] bl.a., at ministeren fulgte sagerne tæt og var optaget af navnlig de sager, hvor parrene ikke blev skilt ad. Ministeren interesserede sig for akterne i sagerne. Foreholdt, at ministeren under samrådet den 23. juni 2017 udtalte, at der ikke blev partshørt under den tidligere, socialdemokratiske regering, har hun forklaret, at hun husker, at departementet havde misforstået Udlændingestyrelsens oplysninger om, hvad der var gjort under den tidligere regering. Hun husker ikke, hvorledes misforståelsen opstod, men departementet tog dette "på sig".

Jesper Gori har om samrådet forklaret[414], at han var involveret i rådgivningen af ministeren om, hvorvidt der var blevet partshørt under den tidligere

411 Afhøringsekstrakten, side 150-151.
412 Afhøringsekstrakten, side 152.
413 Afhøringsekstrakten, side 180-181.
414 Afhøringsekstrakten, side 287.

regering. Rådgivningen beroede på hans misforståelse af, at der også tidligere måtte have været sager, hvor der var sket adskillelse af par, fordi den ene var mindreårig. Han spurgte ikke konkret Udlændingestyrelsen om, hvorvidt der tidligere havde været sager, hvor par var blevet adskilt, og han var ikke klar over, at den manglende partshøring var udtryk for, at der ikke tidligere var sket adskillelse.

Adam Abdel Khalik har forklaret[415] bl.a., at han i forbindelse med samrådet den 23. juni 2017 fik at vide af Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, at der gik 14 dage, før nogen fra ministeriet overhovedet nævnte undtagelser. Styrelsen troede i begyndelsen, at de ikke måtte gøre undtagelser. Det var ikke ministeriet, men styrelsen, der tog initiativ til, at der kunne være undtagelser, og som indledte drøftelserne omkring dette. Hans billede af sagen er, at Line Skytte Mørk Hansens afdeling ikke mente, at der var undtagelser. Dialogen om undtagelser foregik derimod med Lykke Sørensens afdeling, der mente, at der var undtagelser til ordningen. Den opfattelse har han blandt andet på baggrund af svaret på spørgsmål S 630 og de oplysninger, han har fået om det telefonopkald, der var mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum. Det er Ditte Kruse Dankert, der overhørte samtalen på medhør, der har fortalt ham om samtalen.

5.10.10.3. Reaktioner på samrådet hos medarbejdere i Udlændingestyrelsen

Efter samrådet udarbejdede Margit Sander Rasmussen et notat om sin opfattelse af hændelsesforløbet.

Margit Sander Rasmussen har om sit notat forklaret[416] bl.a., at hun udarbejdede notatet, efter at ministeren to gange havde været i samråd om sagen. De havde diskuteret, at sagen godt kunne ende med at blive behandlet i en undersøgelseskommission, og Jens Vikner rådede hende til at skrive om forløbet, mens hun fortsat kunne huske det.

Jens Vikner har herom forklaret[417] bl.a., at han husker, at han foreslog Margit Sander Rasmussen at udarbejde et notat om, hvordan hun havde oplevet

415 Afhøringsekstrakten, side 335-336.
416 Afhøringsekstrakten, side 490.
417 Afhøringsekstrakten, side 739.

sagsforløbet. Med sin erfaring fra Tamilsagen mente han, at det ville være hensigtsmæssigt, at hun skrev dette ned.

5.10.11. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren

I perioden fra den 27. juni 2017 til den 30. august 2017 stillede Udlændinge- og Integrationsudvalget en lang række spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren i anledning af sagen.

5.10.11.1. Spørgsmål nr. 951, 955, 991 og 1052

Den 9. oktober 2017 anførte Inger Støjberg i sin besvarelse på bl.a. udvalgsspørgsmål nr. 951, 955, 991 og 1052, at hun med sin pressemeddelelse ønskede at vende udgangspunktet for, om en mindreårig asylansøger skal indkvarteres med en ægtefælle eller samlever, "på hovedet, så udgangspunktet er separat indkvartering i disse sager".

5.10.11.2. Spørgsmål nr. 953

I besvarelsen den 9. oktober 2017 af spørgsmål nr. 953 gjorde ministeren som led i en længere besvarelse udvalget opmærksom på, at hun forud for samrådet den 23. juni 2017 havde modtaget forkerte oplysninger fra Udlændinge- og Integrationsministeriet om, at der ikke forud for den 10. februar 2016 var foretaget partshøring.

Inger Støjberg har om besvarelsen forklaret[418], at hendes oplysninger under samrådet om manglende partshøring under den tidligere regering beroede på en misforståelse, og hun tror, at hun umiddelbart efter samrådet fik at vide, at det var forkert. Hun ved ikke, hvorfor spørgsmål nr. 953, som blev stillet den 28. juni 2017, først blev besvaret den 9. oktober 2017. Spørgsmål bliver først lagt på hendes bord i forbindelse med, at de besvares.

Jesper Gori har om besvarelsen forklaret[419], at svaret vedrørende manglende partshøring ikke blev berigtiget over for Folketinget tidligere, idet spørgsmålet om partshøring fyldte en del efter samrådet, og der blev brugt tid på, hvordan man kunne formulere en skrivelse om de retlige rammer. Departementet bad Udlændingestyrelsen om at undersøge spørgsmålet nærmere.

418 Afhøringsekstrakten, side 152.
419 Afhøringsekstrakten, side 287.

5.10.11.3. Spørgsmål nr. 960

Spørgsmål nr. 960 blev den 9. oktober 2017 besvaret således:

> **"Spørgsmål nr. 960:**
>
> ... Vil ministeren i samtlige de tilfælde, hvor hun siden 10. februar 2016 har besvaret spørgsmål fra Folketinget om adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere, redegøre for, hvordan hvert enkelt svar harmonerer med ministerens forklaring under samrådet 1. juni 2017 om, at det gennem hele forløbet har været en forudsætning og en del af ministerens instruks, at alle par skulle vurderes konkret og individuelt, og at praksis skulle stemme overens med dansk ret og Danmarks internationale forpligtelser? ...
>
> **Svar:**
>
> ...
>
> Generelt kan jeg sige, som jeg også nævnte under besvarelsen af samrådsspørgsmål AW-AZ den 23. juni 2017, at der i alle svar givet efter besvarelsen af samråds spørgsmål Z (UUI alm. del) den 15. marts 2016 om den generelle indkvarteringsordning udtrykkeligt henvises til, at instruksen om adskilt indkvartering er et udgangspunkt, og at det således kan komme på tale at gøre undtagelse i særlige tilfælde.
>
> Forud for behandlingen af samrådsspørgsmål Z (UUI alm. del) den 15. marts 2016 er der svaret på to spørgsmål fra Folketinget om dette emne.
>
> Det ene svar forud for samråd Z er besvarelse af 24. februar 2016 af spørgsmål nr. S 630 (folketingsåret 2015-16). Spørgsmålet lyder, om jeg er tilfreds med hjælpen til de såkaldte barnebrude, og om man gør nok for at opsøge og hjælpe dem. Som enhver vil være klar over, så synes jeg ikke, at man havde gjort nok. I svaret redegør jeg derfor blandt andet for det, jeg har sat i værk, og for min politiske holdning. Det betyder også, at jeg gentager ordlyden af min pressemeddelelse af 10. februar 2016.
>
> I lyset at ombudsmandens redegørelse vil jeg medgive, at svaret på dette punkt kunne have været mere præcist, da svaret ikke er juridisk udtømmende.

Det andet svar forud for samråd Z er en besvarelse af 9. marts 2016 på spørgsmål nr. 302 (UUI alm. del). Spørgsmålet er bl.a., om jeg vil udarbejde nye retningslinjer på området, der respekterer dansk kultur og dansk lovgivning. I mit svar redegør jeg først for min generelle indkvarteringsinstruks, hvorefter ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kan indkvarteres sammen med deres ægtefælle eller samlever. Derefter fremgår det af besvarelsen, at Udlændingestyrelsen var 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 konkrete sager afspejler, at den generelle instruks ikke var ud tømmende.

Som tidligere nævnt skal jeg være den første til at sige, at det kunne have været formuleret klarere.

Men det er også vigtigt at understrege, som det også er gjort flere gange tidligere, at ingen af disse to spørgsmål står alene, men bliver fulgt op af mit svar til Folketinget få dage senere under samråd Z den 15. marts 2016."

5.10.11.4. Spørgsmål nr. 1000

Spørgsmål nr. 1000 blev den 9. oktober 2017 besvaret således:

"Spørgsmål nr. 1000:

Det følger af ministerens supplerende svar på UUI alm. del – spm. 856 (brev af 22. juni 2017), at Udlændingestyrelsen den 22. juni 2017 i forlængelse af besvarelsen af 21. juni 2017 af spørgsmål 856 har oplyst, at Udlændingestyrelsen den 22. juni 2017 er blevet opmærksom på en intern mail, som er svar på en intern mail om varsling af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, hvoraf det det kort fremgår, at spørgsmålet om indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere blev drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, og at mailen ikke indeholder oplysninger om, hvad det nærmere indhold af disse drøftelser var. Vil ministeren oversende den pågældende mail til Udlændinge- og Integrationsudvalget samt oplyse, om Ombudsmanden er bekendt med denne mail?

Svar:

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet bidrag fra Udlændingestyrelsen, hvortil der henvises:

> "1. Folketingets Ombudsmand anmodede ved brev af 11. maj 2016 Udlændingestyrelsen om at modtage kopi af de sagsakter, der belyser myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til indkvarteringsinstruksen. Den interne mail, der er omtalt i det supplerende svar af 22. juni 2017 på spørgsmål nr. 856 fra Udlændinge- og Integrationsudvalget, er ikke oversendt til Folketingets Ombudsmand, og det er ikke Udlændingestyrelsens vurdering, at den interne e-mail er omfattet af ombudsmandens anmodning om sagsakter.
>
> 2. Udlændingestyrelsen finder generelt ikke grundlag for at oversende interne e-mails til Folketinget. Det skyldes det principielle hensyn til styrelsens interne beslutningsproces. Det bemærkes, at det er det samme hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter.""

Forud for besvarelsen af spørgsmål nr. 1000 var der i styrelsen en drøftelse heraf. Margit Sander Rasmussen skrev således i en mail af 21. august 2017 kl. 16.51 bl.a. følgende til "US Dirstab":

> "...
> Jeg bliver her i 11. time nødt til at rejse et par flag i forhold til denne.
>
> Vil det ikke være mere hensigtsmæssigt for styrelsen at fremsende mailen af 10. februar 2016 til departementet og herefter lade det være op til departementet at vurdere, om den bør eller ikke bør fremsendes fortroligt til udvalget?
>
> Det kan jo være, at departementet har en anden opfattelse af, om mailen indeholder eller ikke indeholder oplysninger om, hvad det nærmere indhold var af drøftelserne på koncerndirektionsmødet. Det virker ikke hensigtsmæssigt for styrelsen, at det er styrelsen, der foretager denne vurdering.
> ..."

Tanja Franck har herom forklaret[420], at hun husker forløbet sådan, at der blev stillet et spørgsmål til departementet om, hvorvidt der var nogen, der havde referater fra koncerndirektionsmødet. De svarede den 21. juni 2016, at det havde de ikke [spørgsmål nr. 856]. I svaret skrev de også, at de heller ikke havde andre dokumenter fra mødet. Dagen efter kom nogen ind på hendes kontor eller ringede til hende og fortalte, at de havde fundet en mail fra Henrik Grunnet, som ikke havde været fremme før. De tænkte, at det ikke var så godt. Det var ikke på grund af indholdet af mailen, men fordi de akkurat havde svaret Folketinget, at de ikke havde dokumenter fra mødet, hvilket viste sig ikke at være korrekt. De var derfor nødt til at berigtige svaret, og det skulle gå hurtigt, da ministeren skulle i samråd dagen efter. Hun ringede til Lykke Sørensen og fortalte, at de havde fundet den pågældende mail, og hun fortalte, at svaret derfor ikke længere var korrekt. Det er hendes klare opfattelse, at hun læste indholdet af mailen op for Lykke Sørensen. Lykke Sørensen sagde – ikke ordret – at hun var enig i, at svaret skulle berigtiges, men at hun ville vende sagen med Uffe Toudal Pedersen. Herefter ringede Lykke Sørensen tilbage og fortalte, at Uffe Toudal Pedersen også var enig i, at svaret skulle berigtiges. De sendte derfor et supplement til besvarelsen, men ikke mailen. Herefter blev der stillet et supplerende spørgsmål, der vedrørte, om ministeren ville oversende den pågældende mail til Udlændinge- og Integrationsudvalget samt oplyse, om Folketingets Ombudsmand var bekendt med denne mail. Det er UUI spørgsmål nr. 1.000, der blev besvaret den 9. oktober 2017. Margit Sander Rasmussen kom og fortalte, at hun var bekymret over svaret. Som hun husker det, handlede Margit Sander Rasmussens bekymring om, hvorvidt de burde oplyse Folketinget nærmere om, hvad der stod i mailen, eller om de skulle sende mailen til Folketinget. Selv ville hun ikke sende intern korrespondance til Folketinget, men Margit Sander Rasmussen var uenig. I svaret stod der, at man ikke ville sende mailen til Folketinget, fordi det var en intern mail, hvilket hun opfattede som helt naturligt. Man sender ikke interne mails til Folketinget, så hun syntes, svaret var fint. Margit Sander Rasmussen var helt klart ikke enig i, at det var sådan, og Margit Sander Rasmussen syntes derfor ikke, de havde svaret korrekt. Hendes egen opfattelse var, at de ikke kunne vide, hvad der var sket på mødet, og at det blev fint afspejlet i svaret. Margit Sander Rasmussens opfattelse var, at mailen kunne læses sådan, at der var givet en ordre, mens hun selv opfattede mailen sådan, at ministeren rigtig

420 Afhøringsekstrakten, side 365.

gerne ville det politisk, og der var ikke nogen, der var i tvivl om, hvad ministeren ville. Margit Sander Rasmussen sagde, at hun mente, de var i gang med at gøre noget ulovligt ved ikke at svare korrekt.

Margit Sander Rasmussen har herom forklaret[421] bl.a., at hun blev inddraget i bidraget til besvarelsen af UUI spørgsmål nr. 1000. Der var blevet lagt op til, at Udlændingestyrelsen ikke ville oversende Henrik Grunnets mail til udvalget til orientering. Hun mente, at svaret om, at mailen ikke indeholdt oplysninger om det "nærmere" indhold af drøftelserne på koncerndirektionsmødet, var problematisk, fordi Henrik Grunnets mail kunne læses på to måder. Enten kunne man læse mailen på den måde, at der ikke stod noget nyt, idet det allerede havde været fremme, at ministeren havde været meget klar i sin udmelding den 10. februar 2016. Eller også kunne man læse mailen på den måde, at Henrik Grunnet havde forstået beskeden på mødet den 10. februar 2016 således, at han havde fået en ordre om at adskille alle par. Igen blev hun bekymret for, at noget ville blive "tørret af" på styrelsen. Hun havde også en lang samtale med Lene Linnea Vejrum om sin bekymring. Det var en faglig diskussion, der endte med, at hun også drøftede sine bekymringer med Tanja Franck. Det var ikke hendes beslutning, at mailen ikke skulle udleveres, og nu havde hun i hvert fald gjort dem opmærksomme på problemet. Hun ved ikke, om spørgsmålet blev drøftet med departementet. Hun deltog ikke i drøftelser om, hvorvidt mailen skulle oversendes til Folketingets Ombudsmand, men ræsonnementet bag ikke at udlevere mailen var det samme. Adspurgt, hvorfor styrelsen ikke ønskede at oversendte mailen til departementet, har hun forklaret, at hun havde en formodning om, at departementet ikke ønskede at få mailen, idet det i så fald var departementet, der hang på vurderingen af, om den skulle udleveres eller ikke, men dette var alene en fornemmelse hos hende.

5.10.11.5. Spørgsmål nr. 1044

Spørgsmål nr. 1044, der omhandlede ministerens omtale under samrådet den 1. juni 2017 af fire piger, der havde valgt at "forblive adskilt fra sin mand", blev den 9. oktober 2017 besvaret bl.a. således:

421 Afhøringsekstrakten, side 504.

> **"Svar:**
> ...
> **2.** Jeg har noteret mig, at Folketingets Ombudsmand i sin endelige redegørelse af 23. marts 2017 (UUI alm. del – bilag 152) har sammenstillet en række oplysninger om de berørte par, som han mente at kunne udlede af Udlændingestyrelsens skema, der er oversendt til Folketinget (UUI alm. del – bilag 74).
>
> Jeg har endvidere noteret mig, at det – som oplyst af ombudsmanden – af "Tabel I. Par omfattet af instruksen" fremgår, at to mindreårige asylansøgere blev indkvarteret adskilt fra deres ægtefælle eller samlever efter ønske fra den mindreårige, og at to andre mindreårige asylansøgere ønskede deres adskilte indkvartering opretholdt."

Der foreligger i sagen en mail af 21. august 2017 fra Ditte Kruse Dankert til Lene Linnea Vejrum og Margit Sander Rasmussen vedrørende bl.a. besvarelsen af dette spørgsmål. Det hedder i mailen bl.a.:

> "...
> Vi bliver ikke hørt over 1044 og 1045 ... Den de overvejede at høre os om er 1044 om de sager, hvor piger er blevet "reddet", men vi blev enige om, at det ikke er hensigtsmæssigt –de må bruge henvisning til, hvad der fremgår af FO-redegørelse (som hun har sagt tidligere Q/A). De skal i det hele taget undlade at gøre et nummer ud af de fire sager.
> ..."

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret[422] bl.a., at oplysningerne om disse sager ikke kom fra Udlændingestyrelsen. Hun husker, at de passede på med at gøre et stort nummer ud af sagerne, og at der var mange forskellige forklaringer på, hvorfor pigerne ikke længere ønskede at være sammen med deres ægtefælle. Der var nogle af parrene, der valgte at flytte sammen igen. Udlændingestyrelsen syntes grundlæggende, at man skulle være påpasselig med disse oplysninger. Som hun husker det, var der kun en af sagerne, hvor pigen tilkendegav, at hun var blevet tvangsgift. Det er rigtigt, at pigen i denne

422 Afhøringsekstrakten, side 462.

sag ikke var omfattet af den ordning, der blev iværksat den 10. februar 2016, fordi hun og hendes mand var registreret som søskende.

5.10.11.6. Spørgsmål nr. 1120

Ved besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 1120 den 9. oktober 2017 oplyste ministeren bl.a., at "Udlændingestyrelsen umiddelbart efter udsendelsen af min pressemeddelelse til brug for en vurdering af omstændighederne i de enkelte sager" indhentede "oplysninger om bl.a. fællesbørn, graviditet, familiemedlemmer i Danmark og operatørernes vurdering af eventuelle behov for foranstaltninger", ligesom "[o]peratørerne blev også bedt om at oplyse, om familien var velfungerende, om der var bekymring for parternes eller eventuelle børns trivsel, hvordan man vurderede at familien ville fungere efter en adskillelse, og om der i øvrigt var forhold, som styrelsen burde være opmærksom på".

5.10.12. Samråd A og B den 11. oktober 2017

Der blev den 11. oktober 2017 afholdt endnu et samråd med Inger Støjberg vedrørende sålydende samrådsspørgsmål A og B:

> "**Samrådsspørgsmål A**
>
> Vil ministeren uddybe sine udtalelser fra samrådet den 23. juni 2017 jf. s. 18 i transskriberingen af samrådet kl. 10:50 (UUI alm. del – bilag 217), om det forhold at instruksen af 10. februar 2016 – ifølge ministeren – intet har med partshøring at gøre, og at der heller ikke tidligere er blevet partshørt i de her sager? I den forbindelse bedes ministeren redegøre for forskellen på indkvarteringspraksis for adskillelse af mindreårige asylansøgere fra deres ægtefælle/samlever, herunder redegøre for hvordan de berørte parter er blevet inddraget i beslutningen om adskillelse forud for den 10. februar 2016 og indkvarteringspraksis i perioden fra den 10. februar 2016 og frem til den 28. april 2016.
>
> **Samrådsspørgsmål B**
>
> Vil ministeren redegøre for ministeransvaret efter ministeransvarlighedslovens §§ 3 og 5, herunder om ministerens ansvar skærpes ved, at ministeren den 10. februar 2016 udsender en pressemeddelelse om praksisændringen, hvoraf det fremgår, at adskillelsen fremadrettet skal

> være undtagelsesfri – og altså ikke indeholde en konkret og individuel vurdering, hvilket Udlændingestyrelsen retter sig efter?"

5.10.12.1. Beredskaber til brug for samrådet

Forud for samrådet var der udarbejdet et talepapir til ministeren. Indholdet af det endelige talepapir svarer i al væsentligt til det, som ministeren udtalte som indledning under samrådet, og som er gengivet i afsnit 5.10.12.2 nedenfor.

5.10.12.2. Samrådet

Samrådet blev gennemført den 11. oktober 2017. Det fremgår af en transskription af samrådet, som kommissionen har modtaget fra Folketinget, bl.a.:

> "...
> **Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg):** ... De to samrådsspørgsmål, der er stillet, følger jo op på svar på samrådet fra den 1. juni og dermed samrådsspørgsmål AT og AU, men jo også mine svar på samrådet den 23. juni på samrådsspørgsmål AW og AZ. Dagens samråd følger jo så også op på statsministerens, justitsministerens og mine egne omkring ca. 200 folketingssvar, som er besvaret i tilknytning til samrådet her i dag og de to foregående samråd af i alt ca. 7 timers varighed. Der er altså med andre ord tale om en sag, som er meget, meget grundigt belyst, og hvor jeg flere gange har redegjort detaljeret for forløbet. Derfor så vil de svar, jeg giver i dag, jo også i meget vidt omfang være en gentagelse af både de skriftlige, men jo også de mundtlige svar, som allerede er afgivet til Folketinget i den her sag.
>
> Men først så bliver jeg bedt om at redegøre for indholdet af min pressemeddelelse af 10. februar 2016 og om den generelle indkvarteringsordning for mindreårige asylansøgere med en ægtefælle eller samlever. Der henvises i spørgsmålet til mine udtalelser under samrådet den 23. juni om, at pressemeddelelsen ikke har noget med spørgsmålet om partshøring at gøre. Og det kan jeg bekræfte, og jeg vil gerne gentage mit svar fra samrådet.
>
> Den praksisændring, som min pressemeddelelse af 10. februar 2016 om den generelle indkvarteringsordning lagde op til, vedrørte indholdet af ordningen, eller sagt på en anden måde: Hvad er udgangspunktet, når myndighederne skal beslutte, om en ung pige kan indkvarteres

sammen med sin ældre ægtefælle eller samlever? Og som jeg har sagt flere gange, ønskede jeg med min pressemeddelelse at vende udgangspunktet på hovedet .... Den praksisændring, som jeg lagde op til med min pressemeddelelse, betyder, at indkvartering i disse tilfælde skal ske separat, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Med andre ord: En ung pige kan herefter alene indkvarteres på et asylcenter sammen med sin ældre ægtefælle eller samlever, hvis det følger af Danmarks internationale forpligtelser.

I et notat fra den 12. december 2016, som samme dag er sendt til Folketinget, er der grundigt gennemgået fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i de her sager. Jeg tror ærlig talt ikke, at nogen på noget tidspunkt har været i tvivl om, at det var dette, der var målet med min pressemeddelelse, nemlig at jeg ønskede at ændre indholdet af ordningen, og ellers gentager så jeg det meget gerne igen: Jeg var og er meget optaget af, at vi beskytter de her piger bedst muligt og ikke fastholder dem i et ufrivilligt ægteskab eller samliv. Jeg ønsker, at pigerne skal have frihed til at leve det liv, som de ønsker, og vælge den partner, som de ønsker. Sådan skal det være i Danmark. Derfor ønskede jeg også så vidt muligt at skille parrene ad og lægge en så restriktiv linje som overhovedet muligt, og derfor tog jeg med min pressemeddelelse jo initiativ til hurtigt at vende den tidligere praksis på hovedet. Derimod forholder min pressemeddelelse sig ikke til spørgsmålet om, hvilke almindelige partsrettigheder der skal iagttages, herunder jo spørgsmålet omkring partshøring.

For mig var det udfaldet af beslutningerne, der var det væsentlige. Hvilke formelle regler myndighederne skulle eller ikke skulle iagttage, har det været op til myndighederne at vurdere. Det spørgsmål var ikke på mit bord. Det er der intet som helst usædvanligt i, i øvrigt. I den her sag var det indholdet af ordningen, der var det vigtige for mig, og det var det, der fremgik af min pressemeddelelse. Noget andet er jo så de juridiske overvejelser, og om der skulle ske en partshøring i de her sager, og i sammenhæng hermed de juridiske overvejelser om, om der i det hele taget er tale om en forvaltningsafgørelse, når der sker separat indkvartering, og om parret retter sig efter anvisninger om, at de skal bo på hver deres asylcenter. Sådanne forvaltningsretlige overvejelser

foretages af myndighederne, og dem har jeg som minister ikke deltaget i. Sådan var det i den her sag, og sådan er det jo i de fleste sager.

En minister kan have et ønske om at sætte en bestemt retning og ændre praksis generelt inden for lovens rammer på et bestemt område. Derefter er det op til myndighederne at følge op på en sådan praksis, og det er jo ikke sådan, at en generel praksisændring af indholdet af en bestemt ordning på et bestemt område også skal indeholde en redegørelse for de formelle sagsbehandlingsregler. Det gælder jo, medmindre man ønsker at fravige dem, og det er jo altså ikke tilfældet. Tilsvarende så gælder det, når Folketinget vedtager nye regler, der ændrer indholdet af en bestemt ordning på et bestemt område. Her skal myndighederne selvfølgelig udmønte Folketingets ønske inden for gældende ret, og det er ikke nødvendigt i lovforslaget at beskrive, at i det omfang der er tale om en forvaltningsafgørelse, så skal afgørelsen ledsages af en begrundelse, eller at der forinden skal ske en partshøring, eller at de øvrige almindelige formelle sagsbehandlingsregler skal gælde. Det er som nævnt kun nødvendigt, hvis lovændringen også går ud på at ændre i selve sagsbehandlingsreglerne, f.eks. ved at fravige forvaltningslovens regler. I den her sag der havde jeg ikke noget ønske om at ændre på sagsbehandlingsreglerne. Jeg har slet ikke forholdt mig til sagsbehandlingsreglerne, og mit ærinde var at vende udgangspunktet for udfaldet af de her sager på hovedet.

Noget andet er så, at min pressemeddelelse og altså mit ønske om at vende udgangspunktet på hovedet betød, at Udlændingestyrelsen over for Udlændinge- og Integrationsministeriet rejste det forvaltningsmæssige spørgsmål, om der skulle ske partshøringer i de her sager. Der er redegjort for de forvaltningsretlige overvejelser, der fulgte i halen på dette, og det er sket i svar på spørgsmål 951 fra udvalget forud for det her samråd. Jeg har fået oplyst, at der var tale om forvaltningsretlige overvejelser, som gav anledning til ikke ubetydelig tvivl. Skal man oversætte det, tror jeg, at man kan sige, at der retfærdighedsvis var tale om et meget vanskeligt spørgsmål, hvor svaret ikke var givet på forhånd. Forvaltningslovens regler om forudgående partshøringer og om begrundelse gælder i dag i afgørelsessager. Reglerne gælder derimod ikke, hvis der er tale om en faktisk forvaltningsvirksomhed.

Når der så var tale om et vanskeligt juridisk spørgsmål, så skyldes det, at forarbejderne til udlændingeloven indeholder en klar og udtrykkelig forudsætning om, at anvisningen af indkvartering i asylsystemet ikke har karakter af en forvaltningsafgørelse, men at der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, og at der dermed ikke skal ske partshøringer efter forvaltningsloven eller gives en begrundelse, hvis udlændingen følger anvisningen af indkvartering, netop fordi der ikke er tale om en afgørelse.

At der er tale om vanskelige juridiske spørgsmål, kan man forvisse sig om ved at læse det detaljerede svar på spørgsmål 951. Disse juridisk-tekniske overvejelser vil jeg derfor heller ikke redegøre detaljeret for her, også fordi de hverken lægger noget til eller trækker noget fra i forhold til de spørgsmål, som jeg er blevet stillet. I stedet kan jeg henvise til besvarelsen af spørgsmål 951. Som det fremgår af dette svar, besluttede Udlændingestyrelsen den 28. april 2016 at genoptage behandlingen af de konkrete sager om adskilt indkvartering af mindreårige med ægtefælle eller samlever og at træffe afgørelse om flyttepåbud i alle sagerne, det vil sige også sager, hvor parterne nok efterkommer styrelsens anvisning om indkvartering, men ikke selv ønsker det. Beslutningen om at genoptage behandlingen af sagerne var baseret på en vurdering af, at en beslutning om separat indkvartering har en indgribende karakter, og fordi der i alle sagerne træffes en afgørelse, nemlig en afgørelse om flyttepåbud, så skal der ligesom i de afgørelser om flyttepåbud på indkvarteringsområdet, der blev truffet inden den 28. april 2016, ske partshøring efter forvaltningslovens regler, og afgørelsen skal ledsages af en begrundelse.

Så vidt myndighedernes retlige overvejelser. Som jeg har sagt, var det spørgsmål ikke på mit bord. Jeg kan derfor også meget klart slå fast, at jeg først blev bekendt med disse forvaltningsretlige overvejelser, efter at Udlændingestyrelsen den 28. april 2016 havde truffet beslutning om at genoptage de konkrete sager om adskilt indkvartering og træffe afgørelser efter forudgående partshøring. Det har Udlændinge- og Integrationsministeriet redegjort for i svaret på spørgsmål nr. 978, stillet op til det her samråd i dag. Når det var sådan, skyldtes det, at der var tale om et rent forvaltningsretligt spørgsmål, myndighederne skulle finde et svar på. Dette var ikke et politisk spørgsmål. Mit ærinde var at

ændre i substansen, ikke i de formelle rammer. Derfor så var der ikke grund til at involvere mig, og det skete derfor heller ikke.

Så er der spurgt til, hvilken praksis for indkvartering der gjaldt for unge piger med en ældre ægtefælle eller samlever forud for og efter 10. februar 2016. Praksis efter den 10. februar 2016 har jeg gennemgået i detaljer, bl.a. under samrådet den 23. juni i år. Her læste jeg som bekendt Udlændingestyrelsens bidrag op, hvor styrelsen selv redegør for praksis efter udsendelsen af pressemeddelelsen. Det vil jeg ikke gentage i sin helhed i dag, men blot pege på følgende fem hovedelementer i styrelsens bidrag:

For det første: Udlændingestyrelsen har under hele forløbet i alle sager foretaget en konkret vurdering af omstændighederne i den enkelte sag under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser.

For det andet: Udlændingestyrelsen anmodede den 18. februar 2016 i en række sager operatørerne om yderligere oplysninger om bl.a. fælles børn, graviditet, familiemedlemmer i Danmark og operatørernes vurdering af eventuelle behov for foranstaltninger. Operatørerne blev også bedt om at oplyse, om familierne var velfungerende, om der var bekymring for partnerne eller eventuelle børns trivsel, hvordan man vurderede at familien ville fungere efter en adskillelse, og om der i øvrigt var forhold, som styrelsen burde være opmærksom på.

I de sager – og det er så nummer tre – hvor Udlændingestyrelsens beslutning om flytning blev fulgt, blev der ikke truffet en afgørelse om flyttepåbud, og der blev derfor heller ikke foretaget partshøring eller givet en begrundelse, men det ændrer ikke på, at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering på baggrund af operatørernes oplysning og oplysninger i sagen i øvrigt.

For det fjerde: Da Udlændingestyrelsen den 28. april 2016 besluttede at genoptage de konkrete sager og også at træffe afgørelser om flyttepåbud efter forudgående partshøring i disse sager, hvor parterne efterkom beslutningen, skete dette ikke, fordi den separate indkvartering var i strid med Danmarks internationale forpligtelser; det skete, fordi sager-

ne nu blev behandlet som afgørelsessager på grund af den indgribende karakter for de involverede par.

Og for det femte og sidste: Som det fremgår af svaret på spørgsmål 838, var det ikke et udtryk for, at det var forkert at indkvartere parrene hver for sig i første omgang, da parrene i otte sager senere fik mulighed for at bo sammen. Det var derimod udtryk for, at varigheden af adskillelsen selvstændigt indgik som moment i vurderingen.

Det er altså det, Udlændingestyrelsen selv har oplyst om det grundlag, styrelsen havde for at foretage de konkrete vurderinger, som blev foretaget i alle disse sager, efter udsendelsen af min pressemeddelelse den 10. februar 2016. Så vidt Udlændingestyrelsens håndtering af sagerne efter den 10. februar 2016.

Til grund for behandlingen af sagerne lå som sagt mit ønske om hurtigt at vende udgangspunktet på hovedet, så indkvartering skal ske separat, medmindre Danmarks internationale forpligtelser taler imod dette.

Så er spørgsmålet, hvad der gjaldt før den 10. februar 2016. I mit svar på spørgsmål 953 forud for det her samråd, der henviser jeg bl.a. til et bidrag fra Udlændingestyrelsen, der redegør for netop det spørgsmål. Udlændingestyrelsen har om praksis forud for min pressemeddelelse bl.a. oplyst, at der blev foretaget en konkret vurdering af omstændighederne i de sager, hvor Udlændingestyrelsen blev gjort bekendt med, at der var problemer i relation til den mindreåriges trivsel, og at omdrejningspunktet for denne vurdering var indkvarteringsoperatørernes børnefaglige personales vurdering samt værtskommunens eventuelle faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der var til den enkelte mindreåriges bedste med udgangspunkt i hensynet til barnets tarv.

Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at det som følge af manglende registrering ikke er muligt at identificere eventuelle sager, hvor styrelsen måtte have truffet beslutning om separat indkvartering af en mindreårig asylansøger over 15 med en ægtefælle eller samlever mod begge parters ønske. Udlændingestyrelsen har samtidig oplyst, at styrelsen ikke umiddelbart har erindring om, at der før den 10. februar 2016 har været sager om separat indkvartering af mindreårige asylansøgere

over 15 år med en ægtefælle eller samlever mod begge parters ønske. Og lad mig gentage: Der har, så vidt vides, ikke før min pressemeddelelse været sager, hvor unge piger over 15 år er blevet indkvarteret adskilt fra deres ældre ægtefælle eller samlever mod begge parters eget ønske.

Når det var sådan, så skyldtes det, at der jo ikke forud for den 10. februar 2016 blev foretaget en selvstændig vurdering af, om en ung pige over 15 år skulle indkvarteres adskilt fra sin ægtefælle eller samlever alene under henvisning til, at der var tale om en mindreårig. Udlændingestyrelsen har til spørgsmål 953 oplyst, at disse sager forud for min pressemeddelelse blev behandlet som alle andre sager, hvor der opstod spørgsmål om mistrivsel under indkvarteringen. Var der ikke i sagerne oplysninger om problemer i forhold til trivslen hos den unge pige over 15 år, blev der således ikke foretaget en selvstændig vurdering af, om indkvarteringen skulle ske separat. I sådanne tilfælde blev pigen indkvarteret med sin ægtefælle eller samlever, medmindre en af parterne udtrykte ønske om noget andet.

I de tilfælde, hvor der var problemer i relation til pigens trivsel, var omdrejningspunktet for den vurdering, som i alle andre sager, at der var behov for støtteforanstaltninger. Sådanne støtteforanstaltninger kunne generelt iværksættes i regi af asylcentrene eller på baggrund af en kommunal afgørelse, f.eks. en afgørelse om anbringelse.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at det ikke kan udelukkes, at sådanne støtteforanstaltninger kan have haft den virkning, at en ung pige over 15 år f.eks. er blevet anbragt uden for asylsystemet, mens ægtefællen eller samleveren fortsat har været indkvarteret i asylsystemet. I så fald er disse sager blevet behandlet efter de kommunale regler herom. Udlændingestyrelsen er dog ikke umiddelbart bekendt med, at der har været sådanne sager, hverken i regi af asylcentrene eller kommunerne, hvor en støtteforanstaltning har ført til, at en mindreårig asylansøger over 15 år de facto er blevet adskilt fra en ægtefælle eller samlever mod begge parters ønske.

Jeg tror, at der er mange, inklusive mig selv, kan jeg sige, der har haft et lidt andet billede af, hvordan man behandlede de her sager før den 10. februar 2016. F.eks. fremgår det jo af en pressemeddelelse fra So-

cialdemokratiet den 23. juni, altså umiddelbart efter samrådet den 23. juni, at der under den tidligere socialdemokratisk ledede regering altid blev foretaget en vurdering, når, og nu citerer jeg, man skulle beslutte, om et ungt ægtepar skulle adskilles, citat slut.

Her er der altså tale om en misforståelse. Misforståelsen er, at man forudsætter, at man før den 10. februar 2016 skulle beslutte, at der skulle ske adskillelse i disse sager, når en af parterne var en mindreårig over 15 år. Men som det er fremgået, opstod sagerne kun, hvis der var tale om mistrivsel – ellers ikke. Der var altså dengang ikke tale om, at der blev foretaget en selvstændig vurdering alene under henvisning til, at der var tale om en mindreårig.

Jeg kan sådan set godt forstå, at man har misforstået dette og støttet sig op ad en forkert præmis. Som jeg også har sagt, så var også mit billede af praksis et andet. Jeg må bare sige, at det for mig sætter en tyk, tyk streg under, at det var helt nødvendigt at stoppe op og ændre praksis i de her sager. Og hvis man nogensinde har været i tvivl om, hvad effekten har været af mit ønske om at vende udgangspunktet på hovedet og sikre en separat indkvartering i videst muligt omfang i de her sager, ja, så må det jo sådan set være gjort klart med al tydelighed nu.

Under samrådet den 23. juni sagde jeg også, at der ikke tidligere er partshørt i de her sager. Udtalelsen baserede sig på en misforståelse i Udlændinge- og Integrationsministeriet, og denne misforståelse betød, at jeg fik forkerte oplysninger af mit ministerium forud for samrådet den 23. juni. Jeg vil gerne uddybe det her. Udlændinge- og Integrationsministeriet lagde til brug for forberedelsen af samrådet den 23. juni 2017 til grund, dels at Udlændingestyrelsen forud for den 10. februar 2016 undtagelsesvis havde anvist separat indkvartering af en mindreårig over 15 år med en ægtefælle eller samlever mod begge parters ønske, og dels at der i så fald ikke blev foretaget partshøring i sådanne sager, hvis parret efterkom Udlændingestyrelsens anvisning på linje med administrativ praksis for anvisning af indkvartering i øvrigt og i tråd med forarbejderne til udlændingeloven. Til brug for forberedelsen af samrådet – spørgsmål AW til spørgsmål AZ – blev jeg således af Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyst om, dels at der forud for den 10. februar 2016 havde været sager, hvor Udlændingestyrelsen

havde anvist separat indkvartering mod begge parters ønske, dels at der i disse tilfælde ikke blev foretaget partshøring, hvis parret efterkom Udlændingestyrelsens anvisning.

Disse oplysninger beror imidlertid på en misforståelse i Udlændinge- og Integrationsministeriet. Som det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse til brug for besvarelsen af spørgsmål 953, har styrelsen ikke umiddelbart erindring om, at der før den 10. februar 2016 har været sager, hvor parterne er blevet indkvarteret separat mod begge parters ønske. Det var således forkerte oplysninger, jeg modtog af Udlændinge- og Integrationsministeriet forud for samrådet den 23. juni. Ministeriet har over for mig beklaget, at jeg fik forkerte oplysninger, og jeg vil gerne på vegne af både ministeriet, men selvfølgelig også mig selv, beklage, at Folketinget modtog disse forkerte oplysninger.

Set fra min position, sætter den dagældende praksis, som nu står endnu klarere for alle, blot en tyk, tyk streg under, at det var nødvendigt at handle, og at det var nødvendigt at handle hurtigt. Vi ved altså nu, at Udlændingestyrelsen forud for min pressemeddelelse – så vidt vides – ikke har adskilt unge piger over 15 år fra deres ældre ægtefælle eller samlever mod begge parters vilje.

Det skal ses i lyset af, at der i disse sager ikke blev foretaget en selvstændig vurdering af, om de unge piger skulle indkvarteres adskilt fra deres partner, alene under henvisning til at der var tale om en mindreårig. Det skete kun, hvis der forelå oplysninger om mistrivsel. Hvis pigen udadtil fandt sig i tingenes tilstand, ja, så var der ikke grund til at reagere.

Når støvet i den her sag på et eller andet tidspunkt har lagt sig, så viser det for mig, at den praksisændring, som jeg ønskede med min pressemeddelelse, var helt nødvendig. Praksisændringen har ført til, at der i alle sager, også sager, hvor der ikke foreligger oplysninger om mistrivsel, tages stilling til, om en mindreårig over 15 år skal indkvarteres sammen med sin ældre ægtefælle eller samlever. Vi har i dag en indkvarteringsordning, hvor udgangspunktet er, at en ung pige ikke indkvarteres med sin ældre ægtefælle eller samlever. Sådan var det ikke tidligere, hvis pigen var over 15 år.

Der kan muligvis forud for den 10. februar 2016 have været eksempler på, at man i kommunalt regi har fundet det nødvendigt at anbringe en ung pige over 15 år – som en støtteforanstaltning – mod hendes vilje ved tegn på mistrivsel, mens ægtefællen fortsat kan have været indkvarteret i asylsystemet. Men Udlændingestyrelsen har som nævnt oplyst, at man ikke umiddelbart er bekendt med sådanne kommunale afgørelser, hvor støtteforanstaltning de facto har ført til adskillelse af parrene i en situation, hvor ingen af parterne har ønsket det. Det understreger for mig at se, at det var rigtigt og også helt nødvendigt at vende praksis på hovedet for at række hånden ud til de her piger og tilbyde dem et pusterum, hvor de kan overveje deres situation.

Så vender jeg mig til samrådsspørgsmål B. Først bliver jeg bedt om at redegøre for ministeransvarlighedslovens § 3 og § 5. Her kunne jeg for så vidt jo godt læse op af bestemmelserne, men det tjener efter min opfattelse ikke rigtig noget formål; det vil bare tage tid. I stedet kan jeg henvise til justitsministerens svar af 14. juni 2017 på spørgsmål 828 fra udvalget. I svaret redegøres netop for ministeransvarlighedslovens § 3 og § 5. Og i justitsministerens svar af samme dato på spørgsmål 824 fra udvalget er der en henvisning til relevant juridisk litteratur om en ministers ansvar for sin embedsførelse. Det kan jeg henholde mig til.

Samtidig får det mig til nok en gang at understrege en helt central pointe, nemlig at spørgsmålet hviler på en forkert præmis, en forkert præmis om, at Udlændingestyrelsen skulle have besluttet at adskille de her par uden at foretage en konkret og individuel vurdering. Det er ganske enkelt forkert. Det er ikke korrekt, og det har jeg redegjort for på det første samråd den 1. juni, jeg har gentaget det på det andet samråd den 23. juni, og jeg har gjort dette klart i flere af de svar, der er tilgået udvalget forud for det her tredje samråd.

Men lad mig da gerne gentage det endnu engang: Uanset hvordan man spørger og hvor mange gange man spørger, er mit svar det samme, nemlig at henvise til, hvad Udlændingestyrelsen selv har oplyst. Udlændingestyrelsen har under hele forløbet i alle sager foretaget en vurdering af den enkelte sags omstændigheder under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser. Og som jeg har sagt flere gange,

så vidste jeg, at Udlændingestyrelsen foretog en konkret og individuel vurdering i det her sager, fordi jeg fulgte opfølgningen på sagerne tæt.

Jeg var af naturlige grunde særlig interesseret i de fem sager, hvor Udlændingestyrelsen ikke havde adskilt parrene under henvisning til Danmarks internationale forpligtelser. Det har jeg som sagt redegjort for i detaljer under de tidligere samråd og i utallige skriftlige svar til udvalget. Jeg kan henvise til dette og kan i øvrigt ikke tilføje noget nyt.

Derfor vil jeg også sige, at når man nu vælger at spørge mig, så er der for mig at se ikke noget som helst grundlag for at rejse spørgsmål om ministeransvarlighedsloven i forhold til min rolle, men som sagen har formet sig, og spørgsmålenes ordlyd taget i betragtning, så vil jeg medgive, at dette svar jo nok ikke tilfredsstiller spørgerne. Det erkender jeg, og ellers skulle jeg kende spørgerne meget dårligt, og efter mange timer både i samråd omkring det her, men også mange timers samvær i øvrigt, tror jeg, at jeg kender spørgerne ret godt. Så det her vil ikke tilfredsstille jer.

Når det er sagt, så gælder det også, at ombudsmanden i denne sag har vurderet, at instruksen efter sit undtagelsesfri og kategoriske indhold var ulovlig, og at instruksen medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser. Denne alvorlige kritik har jeg jo taget til efterretning, og jeg løber heller ikke fra, at jeg med min pressemeddelelse af 10. februar 2016 ønskede at vende udgangspunktet for udfaldet i de her sager om indkvartering af unge piger med deres ældre ægtefæller og samlevere på hovedet, så udgangspunktet er en separat indkvartering i de her sager. Tværtimod, og jeg står ved, at det var afgørende for mig, at der straks blev fulgt op på min pressemeddelelse, og at der blev lagt en så restriktiv linje som overhovedet muligt.

Lad mig til sidst runde af med et par mere sådan overordnede betragtninger efter nu tre samråd og indtil nu godt 7 timer sammen om den her sag og omkring 200 udvalgsspørgsmål. ...

... Vi vil ikke finde os i, at unge piger på vores asylcentre risikerer at blive fastholdt i et ufrivilligt ægteskab. Vi vil støtte de her piger, alt hvad vi overhovedet kan, og vi er imod barnebrude. Tværtimod så skal vi netop

hjælpe de her piger til frit at kunne vælge det liv, som de ønsker, og den partner, som de selv ønsker. Fordi nu er det Danmark, man er kommet til, og her er piger og drenge, kvinder og mænd lige meget værd. Og derfor har jeg ønsket at gå så langt som overhovedet muligt for netop at give de her piger et pusterum. I min optik fortjener pigerne rent faktisk, at også oppositionen melder klart ud, hvad man ønsker i den her sag.

...

Sofie Carsten Nielsen (RV): ... Hvem har ansvaret for, at forvaltningsloven overholdes – er det ministeren, eller er det embedsværket?

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): ... Hvem der har ansvaret for, at forvaltningsloven bliver overholdt? Det har myndighederne.

...

Johanne Schmidt-Nielsen (EL): Minister, jeg synes, det er lidt tyndt: Myndighederne har ansvaret for, at forvaltningsloven overholdes. Jo, men er det ikke korrekt, at det i sidste ende er dig som minister, der har ansvaret for, at forvaltningsloven overholdes? Det er vel også en skærpende omstændighed, at det er dig, der udsender en instruks, som er undtagelsesfri. Og det er den undtagelsesfri instruks, som betyder, at der kommer til at blive administreret ulovligt i strid med dansk lov, minister. Det er vel ikke bare myndighedernes opgave, at der administreres i overensstemmelse med dansk lov. Det er vel også ministerens ansvar, at der administreres i strid med dansk lov. ...

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): Jamen omkring forvaltningsloven kan jeg sige, at det er myndighedernes ansvar. ...

...

... Jeg blev ikke i den forbindelse oplyst om, at spørgsmålet om partshøring kunne give anledning til vanskelige juridiske overvejelser. Og det, må man sige, har vist sig senere hen, at det er ganske, ganske vanskelige juridiske overvejelser.

...

Så det er altså ikke et spørgsmål, jeg overhovedet har forholdt mig til. Og som sagt flere gange, så angik min pressemeddelelse jo heller ikke det her spørgsmål.

...

Holger K. Nielsen (SF): Altså, du må jo erkende, at der er blevet administreret ulovligt, frem til de begynder at genoptage sagerne den 28. april, ikke? Det er jo et faktum, at sådan var det. Det blev du ikke orienteret om, og det mener du ikke er et problem.

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): Jamen altså som sagt til spørgsmålet omkring partshøring: Altså, det kan godt være, at det nu ser ud, som om at det er sådan noget førstesemestersjura, som enhver lige kunne se. Men så enkelt er det altså bare ikke, fordi svaret var jo ikke givet på forhånd. Der var tale om, må jeg nok sige, en vanskelig juridisk vurdering, hvor forarbejdernes klare og udtrykkelig forudsætning jo skulle holdes op imod den indgribende karakter, som beslutningen jo var om adskillelse. Det, jeg kan sige, er, at Udlændingestyrelsen besluttede, at det var det rigtigste at foretage partshøring i de her sager på grund af beslutningens indgribende karakter. Men det ændrer ikke ved, at det var et meget, meget vanskeligt spørgsmål, hvor svaret bare ikke var givet på forhånd, men det er jo så altså det, man nåede frem til var det rigtigste at gøre.

...

Holger K. Nielsen (SF): ... Det er spørgsmål 953 og der, hvor ministeren giver et forkert eller et usandfærdigt svar til Folketinget i samrådet den 23. juni. Det er en meget alvorlig sag at tale usandt her i Folketinget, og derfor kan man sige, at det undrer lidt, at den indrømmelse kommer i et svar her de sidste par dage. Det er jo noget, som man jo straks burde have orienteret om, at man havde talt usandt til Folketinget. Men jeg kan så forstå, at det er en forkert oplysning, som ministeren har fået fra sit ministerium. Hun er simpelt hen blevet misinformeret fra ministeriet.

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg):

...

Så spørger du så også til – nu må du rette mig, hvis ikke det er rigtigt – jeg tror, at du spørger til, hvorfor jeg så ikke har korrigeret det noget tidligere, eller hvornår korrigerer jeg, korrigerer jeg lige så snart, jeg overhovedet ved det. Jeg kan sige, at vi har arbejdet meget grundigt selvfølgelig med svaret på det her spørgsmål 953, som du henviser til, og det har vi helt op til, at svaret blev afgivet til Folketinget.

Det er jo selvfølgelig, fordi når der nu er kommet forkerte oplysninger undervejs, er det jo altså så også vigtigt, at vi så får gennemarbejdet tingene grundigt, inden Folketinget så får, kan man sige, korrektionen. Så jeg vil sige, at lige så hurtigt, vi overhovedet har kunnet komme af sted med det, er det blevet korrigeret, og det er så via det her svar til spørgsmål 953. Så svaret på dine spørgsmål var: Efterfølgende, altså efter samrådet fik jeg det at vide, og vi har arbejdet på svaret på spørgsmål 953 helt op til samrådet her, og det er så der, at korrektionen kommer.
...
Sofie Carsten Nielsen (RV): ... Kan ministeren bekræfte – vi er ligesom nødt til lige at få det på plads – at der blev administreret i strid med forvaltningsloven, mens der pågik de svære juridiske overvejelser, som ministeren i dag har inviteret os ind i? Det er det første spørgsmål.

Det andet spørgsmål: Kan ministeren bekræfte, at den ulovlige administration skete som følge af instruksen – ja eller nej?

Det tredje spørgsmål: Fastholder ministeren, at hun intet vidste om den ulovlige praksis, der pågik, før den 28. april – ja eller nej?

Og det sidste spørgsmål: Fastholder ministeren, at det alene er myndighedernes ansvar, at forvaltningsloven overholdes – ja eller nej?
...
Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): Spørgsmål 4: Ja, altså, myndighederne skal overholde forvaltningsloven – så ja.

Til spørgsmål 3: Ja. Du bad om ja eller et nej, og det får du så.

Og det kan man så ikke helt give på resten, fordi hvis man nu tager dit første spørgsmål, så er der jo stadig væk det i det, at det er så kompliceret en juridisk vurdering, der ligger bag. ...
...
Johanne Schmidt-Nielsen (EL): Jeg er da utrolig ked af, at ministeren på de her 2 timer ikke har været i stand til at identificere et ganske centralt spørgsmål, som jeg også stillede i mit afsluttende indlæg her, nemlig: Hvis der var så meget tvivl, minister, om hvorvidt det her var lovligt eller ej, hvorfor ventede I så ikke med at sætte administrationen i gang?
...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): Jeg kan i hvert fald sige, at jeg fik heller ikke rigtig svar på det spørgsmål, det helt centrale spørgsmål for mig, nemlig: Hvad vil oppositionen egentlig på det her felt? Og det synes jeg jo sådan set er ærgerligt.

...

Johanne Schmidt-Nielsen (EL):

Det var ikke et svar. Altså, det var simpelt hen manglende respekt over for Folketinget. Jeg prøver igen – jeg har ikke talt, jeg tror, det er tiende gang: Hvis der var så stor tvivl, minister, i dit ministerie, om, hvorvidt det her var lovligt eller ej, hvorfor ventede I så ikke med at gå i gang?

...

Udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg): Jamen altså, det er jo nok lidt, fordi jeg synes simpelt hen, at der er svaret på det. Fordi jeg har på intet tidspunkt, siden der begyndte med at blive stillet spørgsmål omkring partshøringen, lagt skjul på, at det jo gav anledninger til store juridiske overvejelser, og det har jeg sagt rigtig mange gange i dag. At man så fra oppositionens side synes, at alting er så fuldstændig lysende klart, altså det må jeg jo bare tage hatten af for, når ministeriets embedsmænd og jurister ikke har helt samme åbenbart klarsyn, som man har i oppositionen. Men altså, vi kommer det jo bare ikke nærmere, end at der var store juridiske overvejelser, og man mente, at det her var den rigtigste måde at gøre det på, og derfor så er det blevet, som det er blevet.

..."

5.10.13. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren

Den 6. november 2017 stillede Udlændinge- og Integrationsudvalget en lang række spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren i anledning af sagen.

5.10.13.1. Spørgsmål nr. 83 og 89

Spørgsmål nr. 83 blev den 4. december 2017 besvaret således:

"Spørgsmål nr. 83:

Ministeren har flere gange over for Folketinget oplyst, at Udlændingestyrelsen har foretaget en vurdering af den enkelte sags omstændigheder. Vil ministeren redegøre for præcis hvilke oplysninger, der indgik i

Udlændingestyrelsens vurderinger i perioden fra den 10. februar 2016 til den 28. april 2016, herunder særligt hvilke oplysninger der indgik i de sager, hvor parrene – ifølge Udlændingestyrelsen – allerede var adskilt, inden der den 18. februar 2016 blev indhentet en række faktuelle oplysninger?

Svar:

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse fra Udlændingestyrelsen, der har oplyst følgende:

"**1.** Udlændingestyrelsen iværksatte den 26. januar 2016 en høring af indkvarteringsoperatørerne i forlængelse af debatten om indkvarteringsforhold for børn. Indkvarteringsoperatørerne blev i den forbindelse bedt om at angive antallet af mindreårige asylansøgere, som var indkvarteret på eller i tilknytning til et asylcenter, og hvor indkvarteringsoperatøren havde kendskab til, at den pågældende havde en ægtefæller/samlevere.

Styrelsen iværksatte den 28. januar 2016 en supplerende høring af indkvarteringsoperatørerne. Høringen vedrørte aldersforskellen mellem de mindreårige og deres ægtefælle/samlever.

I forlængelse af denne høring foretog Udlændingestyrelsen en gennemgang af sagerne.

I de sager, hvor der herefter var tilstrækkelige oplysninger til, at styrelsen kunne tage stilling til, om der skulle ske separat indkvartering, traf styrelsen beslutning på baggrund af de allerede foreliggende oplysninger. Det drejede sig bl.a. om oplysninger om parrenes situation, herunder om parrene havde børn, samt oplysninger om parrenes hidtidige indkvarteringsforløb, bl.a. baseret på eventuelle indberetninger, ansøgninger om afholdelse af udgifter til sundhedsbehandling og ansøgninger om afholdelse af udgifter til sociale foranstaltninger. Desuden havde styrelsen, som det fremgår af besvarelsen af 9. oktober 2017 af spørgsmål nr. 974 fra Udlændinge- og Integrationsudvalget, en løbende dialog med indkvarteringsoperatørerne om sagerne,

ligesom indkvarteringsoperatørerne i en række sager af egen drift fremsendte yderligere oplysninger
om parrene til styrelsen.

Den 18. februar 2016 anmodede styrelsen desuden skriftligt indkvarteringsoperatørerne om yderligere oplysninger i en række af sagerne. Der blev i den forbindelse bl.a. indhentet oplysninger om eventuelle fællesbørn, graviditet, familiemedlemmer, som også opholdt sig i Danmark, operatørernes vurdering af eventuelle behov for foranstaltninger mv. Par med fællesbørn blev samtidig bedt om at tage stilling til, hvilken forælder der skulle indkvarteres sammen med fællesbørnene.

Styrelsen anmodede endelig operatørerne om oplysninger om, hvorvidt familien var velfungerende, herunder om der var bekymring for parternes eller eventuelle børns trivsel, og hvordan det vurderedes, at familien ville fungere efter en adskillelse af parret, samt om oplysninger om, hvorvidt der var øvrige forhold, som styrelsen burde være opmærksom på.

2. Udlændingestyrelsen har i alle sager foretaget en konkret og individuel vurdering af, om der skulle ske separat indkvartering.

Beslutningerne om, hvorvidt der skulle ske adskillelse i de konkrete sager, blev truffet, efterhånden som styrelsen foretog en gennemgang af sagerne.

Styrelsen har i forbindelse med denne gennemgang af sagerne identificeret fem sager, hvor styrelsen har vurderet, at separat indkvartering ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Styrelsen traf derfor beslutning om, at der ikke skulle ske indledningsvis separat indkvartering af disse par.""

Ministeren besvarede samme dag med henvisning til besvarelsen af spørgsmål nr. 83 bl.a. spørgsmål nr. 89, hvor der blev spurgt til, om det er korrekt forstået, at der ikke indgik andre momenter end parrets alder i Udlændingestyrelsens første afgørelser om separat indkvartering efter den 10. februar 2016.

5.11. Perioden fra 1. januar 2018 til 22. januar 2020

5.11.1. Nye oplysninger tilgår Folketingets Ombudsmand

Den 30. januar 2019 modtog Folketingets Ombudsmand en mail fra journalist Ulrik Dahlin fra Dagbladet Information. Mailen var vedhæftet en fil med navnet "anonym mail.pdf", der indeholdt en mailkorrespondance fra den 10. februar 2016 mellem Nils Bak og direktør Henrik Grunnet. Af denne mailkorrespondance, der tillige er omtalt i afsnit 5.3.1, fremgår det, at Niels Bak kl. 13.10 skrev en intern mail i Udlændingestyrelsen, herunder til Henrik Grunnet, med følgende indhold:

> "Kære alle,
>
> UIBM har varslet, at ministeren går ud kl. 14.30 i en pressemeddelelse samt redegørelse om de såkaldte barnebrude. Budskabet er efter det oplyste, at ingen mindreårige under 18 må bo samen med deres ægtefælle. ..."

og at Henrik Grunnet samme dag kl. 13.45 besvarede mailen således:

> "**Emne:** Re: Støjberg: INGEN barnebrude må bo med ægtefælle
>
> Kære alle
>
> Ja. Mødet jeg var til i ministeriet efterlod ingen tvivl om hendes indstilling til sagen – uanset Børnekonventionen, når parret har [et] fælles barn."

Den 1. februar 2019 iværksatte Folketingets Ombudsmand en høring af Udlændinge- og Integrationsministeriet som følge af ombudsmandens modtagelse af nye oplysninger.

Udlændinge- og Integrationsministeriet besvarede den 28. februar 2019 ombudsmandens brev og anførte i sin besvarelse, at Udlændingestyrelsen havde oplyst, at en medarbejder i Udlændingestyrelsen den 22. juni 2017 var blevet opmærksom på mailen som led i en oprydning i sine mails. Det fremgår af besvarelsen endvidere bl.a., at Udlændingestyrelsen havde oplyst, at der ved beslutningen om ikke at oversende mailen afsendt kl. 13.45 den 10. februar

2016 til Folketingets Ombudsmand var lagt afgørende vægt på, at mailen – efter styrelsens opfattelse – hverken udgjorde et mødereferat eller belyste retlige overvejelser, som ministeriet foretog forud for udstedelsen af ministerens instruks af 10. februar 2016. Ministeriet anførte i besvarelsen tillige, at ministeriet var enig i Udlændingestyrelsens vurdering af, at den omtalte mail ikke var omfattet af de dokumenter mv., som ombudsmanden ved breve af 11. maj og 13. juni 2016 havde bedt om.

Christian Hesthaven har herom forklaret[423] bl.a., at han første gang blev involveret i henvendelsen fra ombudsmanden i forbindelse med, at ombudsmanden sendte brevet til ministeriet. Der var tale om en intern mail i Udlændingestyrelsen, og de vidste derfor ikke så meget om mailen på dette tidspunkt. De var endvidere i den situation, at mange af de involverede personer i både Udlændingestyrelsen og i departementet var nye. De drøftede, om de skulle spørge i departementet, hvorvidt der var nogen, der havde yderligere oplysninger til brug for svaret. De nåede til den konklusion, at det var der nok ikke, eftersom det var Jesper Gori, der havde været nøglepersonen, og de iværksatte derfor på dette tidspunkt ikke andre undersøgelser, inden de sendte svaret til ombudsmanden. De henviste i deres svar til ombudsmanden til deres supplerende besvarelse af 22. juni 2017 af folketingsspørgsmål nr. 856 fra Udlændinge- og Integrationsudvalget, fordi man stod på ryggen af den historik, der var i sagen. De blev spurgt, om mailen var omfattet af ombudsmandens to anmodninger om materiale fra henholdsvis maj og juni 2016. De tog de formelle og juratekniske briller på, og som de læste disse anmodninger, havde ombudsmanden ikke bedt om alt materiale i sagen – således som han nogle gange gør – men havde kvalificeret sine anmodninger således, at han bad om materiale, der beskrev ministeriet og Udlændingestyrelsens retlige vurderinger af adskillelserne i 2016. Man havde i 2016 i ministeriet og i Udlændingestyrelsen "trawlet" lidt bredere og sendt mere over til ombudsmanden end det, der var rent retligt. Da de gennemgik materialet, sad de oprigtigt og vurderede, at Henrik Grunnets mail ikke indeholdt retlige overvejelser, hvorfor de vurderede, at mailen formelt set ikke var omfattet af ombudsmandens anmodninger fra 2016. Ombudsmanden sagde hertil i sin udtalelse af 7. marts 2019, at han havde en anden opfattelse heraf, og skrev, at dette var en klar fejlvurdering, hvilket de selvfølgelig tog til efterretning.

423 Afhøringsekstrakten, side 591-592.

5.11.2. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren

Der blev i perioden fra den 7. til den 21. februar 2019 stillet en lang række spørgsmål til ministeren fra Udlændinge- og Integrationsudvalget. Spørgsmålene angik navnlig det forhold, at hverken ombudsmanden eller Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg tidligere havde modtaget Henrik Grunnets mail afsendt kl. 13.45 den 10. februar 2016. Ved besvarelsen af spørgsmålene den 28. februar 2019 blev der navnlig henvist til Udlændinge- og Integrationsministeriets brev af s.d. til Folketingets Ombudsmand og besvarelsen af spørgsmål nr. 1000 den 9. oktober 2017.

5.11.3. Samråd Q, R og U den 1. marts 2019

Der blev den 1. marts 2019 afholdt et samråd med Inger Støjberg vedrørende sålydende samrådsspørgsmål Q, R og U:

> **"Samrådsspørgsmål Q**
>
> Vil ministeren på et ikke-besluttende, orienterende samråd redegøre for, hvad der blev sagt på koncerndirektionsmødet i ministeriet den 10. februar 2016, som kan have givet den daværende direktør i Udlændingestyrelsen anledning til i en e-mail samme dag at skrive: "Mødet jeg var til i ministeriet efterlod ingen tvivl om hendes indstilling til sagen – uanset Børnekonventionen, når parret har et fælles barn" (jf. artiklen "Hemmeligholdt mail modsiger Støjbergs forklaring om ulovlig instruks", Information, den 7. februar 2019)?
>
> **Samrådsspørgsmål R**
>
> Vil ministeren på et ikke-besluttende, orienterende samråd redegøre for de overvejelser, der foregik i ministeriet og Udlændingestyrelsen, og som lå til grund for ikke at oversende den e-mail til Ombudsmanden, der omtales i svar på spm. 1000 (UUI alm. del, folketingsåret 2016-17), og redegøre for om artiklen "Hemmeligholdt mail modsiger Støjbergs forklaring om ulovlig instruks" (Information, den 7. februar 2019) har givet ministeren og styrelsen anledning til at revurdere beslutningen om ikke at stille e-mailen til rådighed for Ombudsmanden?

Samrådsspørgsmål U

Vil ministeren på et ikke-besluttende, orienterende samråd redegøre for, hvorfor ministeren hverken har oplyst Folketingets Ombudsmand eller Folketinget om indholdet af den mailkorrespondance mellem ministeriet og direktøren for Udlændingestyrelsen af 10. februar 2016 som beskrevet i Information den 7. februar 2019 "Hemmeligholdt mail modsiger Støjbergs forklaring om ulovlig instruks"? Vil ministeren fastholde sin udtalelse på samrådet den 11. oktober 2017 »Dagens samråd følger jo så også op på statsministerens, justitsministerens og mine egne omkring ca. 200 folketingssvar, som er besvaret i tilknytning til samrådet her i dag og de to foregående samråd af i alt ca. 7 timers varighed. Der er altså med andre ord tale om en sag, som er meget, meget grundigt belyst, og hvor jeg flere gange har redegjort detaljeret for forløbet. Derfor så vil de svar, jeg giver i dag, jo også i meget vidt omfang være en gentagelse af både de skriftlige, men jo også de mundtlige svar, som allerede er afgivet til Folketinget i den her sag«."

5.11.3.1. Beredskaber til brug for samrådet

Forud for samrådet var der udarbejdet et talepapir til ministeren. Indholdet af det endelige talepapir svarer i al væsentligt til det, som ministeren udtalte som indledning under samrådet, og som er gengivet i afsnit 5.11.3.2 nedenfor.

5.11.3.2. Samrådet

Samrådet blev afholdt den 1. marts 2019. Det fremgår af en transskription af samrådet, som kommissionen har modtaget fra Folketinget (ministerens indledende bemærkninger er transskriberet af kommissionen), bl.a.:

"...
Udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg:
...
Før min pressemeddelelse den 10. februar 2016 har der så vidt vi ved ikke været nogen sager, hvor mindreårige piger over 15 år er blevet adskilt fra deres ældre ægtefælle mod deres vilje. Altså ingen sager hvor piger på 15, 16 eller 17 år er blevet adskilt fra en ældre mand, medmindre pigerne selv har givet udtryk for et sådan ønske, eller hvis der var tale om mistrivsel. Med min pressemeddelelse, der er denne praksis så vendt på hovedet. Jeg har hele vejen igennem sagt, at det var

mit politiske ønske at vende praksis på hovedet. Min holdning var og er klar. Vi må og kan ikke tillade, at ældre mænd bor sammen med unge piger på vores asylcentre. Det er det politiske mål, jeg har haft for øje. Både før, under og efter forløbet med pressemeddelelsen. Og derfor så tilkendegav jeg også tidligere, at mit ønske var, så vidt muligt, at adskille parrene – og dermed ligge en så restriktiv linje, som overhovedet mulig. Jeg har også oplyst udvalget om, at jeg på forhånd, dvs. inden pressemeddelelsen blev sendt ud, vidste, at der skulle gøres undtagelser i særlige tilfælde, og det var den rådgivning, jeg fik fra ministeriet. Og jeg har også klart sagt, at det forhold, at der i visse situationer skulle gøres en undtagelse, havde jeg ærligt talt gerne set anderledes. Derfor ønskede jeg også, at min pressemeddelelse i 2016 i februar indeholdt en klar politisk tilkendegivelse for mig om den generelle indkvarteringsordning. Jeg forudsatte, at myndighederne hurtigt fulgte op på mit ønske om at vende udgangspunktet på hovedet. Derimod så havde jeg ikke noget politisk ønske om at ændre på de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler. Heller ikke i forhold til spørgsmålet om partshøring. Og derfor, så var jeg jo ikke inde over spørgsmålet om partshøring, men blev først orienteret, da Udlændingestyrelsen havde besluttet at foretage partshøring i alle sager. Det ligger også helt fast, det siger Udlændingestyrelsen selv, at Udlændingestyrelsen under hele forløbet, i alle sager, har foretaget en konkret og individuel vurdering under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser. Og det ligger fast, at jeg vidste, at Udlændingestyrelsen ikke administrerede ordningen undtagelsesfrit, fordi jeg netop fulgte sagerne tæt, hvor der aldrig var sket en adskillelse. Og derfor var jeg heller ikke på det tidspunkt optaget af, om pressemeddelelsen var blevet fulgt op af en egentlig instruks, for jeg vidste jo netop via de konkrete sager, at pressemeddelelsen faktisk ikke blev administreret undtagelsesfrit af Udlændingestyrelsen. Det ændrer ikke ved, at jeg og ministeriet har taget Ombudsmandens alvorlige kritik fra marts 2017 til efterretning. Det står nemlig også klart, at den samlede kommunikation til Udlændingestyrelsen om den nye indkvarteringsordning ikke var stringent nok, og derfor har jeg også klart sagt, at der var ting i den her sag, som vi burde have gjort anderledes. Men på intet tidspunkt har jeg forsøgt at iværksætte en ulovlig praksis, hvor myndighederne adskilte par i strid med vore internationale forpligtelser. Og jeg gentager, at Udlændingestyrelsen selv har sagt helt klart, at man selv har foretaget en vurdering af omstændighederne i den enkelte

sag. Så efter Ombudsmandens kritik så er der simpelthen ikke mere at komme efter i den her sag. Realiteten er, at alle de konkrete sager hele vejen igennem har været genstand for en individuel vurdering, og det har jeg vidst lige fra begyndelsen.

...

Jeg vil gerne gentage, at jeg står fuldt og helt ved, at mit politiske ønske var, at ingen piger skulle bo med ældre mænd på vore asylcentre. Det er det politiske mål, og det er det politiske mål, jeg har haft for øje. Jeg har med tilfredshed konstateret, at det også er det, Socialdemokratiet og ikke mindst Dansk Folkeparti vil. Ud over regeringspartierne selvsagt. Men hvad de øvrige partier på den udlændingepolitiske venstrefløj vil, det er for mig og også for den måbende befolkning fuldstændigt uklart. Det handler ikke om, om der skal ske partshøring. For det skal der jo så. Men når partshøring er foretaget, hvad så? Det mangler vi faktisk et klart svar på fra venstrefløjen. Hvad svarer man de piger, som finder sig i tingenes tilstand? Og i realiteten tvinges af sin ældre mand under en partshøring til at sige, at hun faktisk ønsker at bo med sin ældre ægtefælle. Men hvor vi ikke er bundet af konventionerne til at tillade det. Jeg tror ærligt talt ikke, at vi får et klart svar på det, ellers var det jo nok sket. Men personligt, så tror jeg faktisk heller ikke, at de partier der står bag samrådsspørgsmålene her, overhovedet er enige på det her punkt. Heller ikke på det her punkt fristes man til at sige nærmere. For det er svært, ja for mig, nærmest umuligt, at se noget dueligt alternativ blandt spørgerne på den udlændingepolitiske dagsorden. Efter min opfattelse så er det vigtige at gøre sig disse hovedpointer og denne ramme klar, fordi en korrekt forståelse af sagen har betydning for besvarelsen af de spørgsmål, der er stillet. Mine svar på de tre samrådsspørgsmål skal altså ses i direkte forlængelse af den her ramme og lad mig begynde med konklusionen og med det samme at slå fast, at den e-mail, som der spørges ind til, ikke på ingen måde ændrer ved, eller lægger til den her ramme.

...

Jeg vil besvare de tre samrådsspørgsmål under et. For det første, så vil jeg rette en misforståelse. Den mailkorrespondance fra den 10. februar 2016, som nu er offentliggjort, er en intern mailkorrespondance mellem nuværende og tidligere ansatte i Udlændingestyrelsen. Der er altså ikke, som lagt til grund i spørgsmål U, tale om en korrespondance mellem ministeriet og den daværende direktør i Udlændingestyrelsen. Desuden

vil jeg også slå fast, at der ikke, som der ellers er lagt til grund i spørgsmål U, er tale om, at der i departementet var overvejelser om, om den omtalte e-mail som følge af sit indhold skulle sendes til ombudsmanden. Det var der ikke, fordi departementet ikke forud for Folketingets Ombudsmands brev af 1. februar 2019 har modtaget eller set disse e-mails. Det betyder faktuelt, at det var Udlændingestyrelsen, der den 22. juli 2017 gjorde sig overvejelser om, om e-mail korrespondancen som følge af sit indhold skulle sendes til ombudsmanden. Den vurdering var jeg ikke involveret i. Desuden så var det også Udlændingestyrelsen selv, der fra den første færd foretog afgrænsningen af, hvilke af styrelsens eget materiale der skulle sendes til ombudsmanden. Derfor er der heller ikke noget mærkeligt i, at Udlændingestyrelsen også den 22. juli 2017 selv vurderede, om e-mailen skulle sendes til ombudsmanden, præcis som man havde gjort med det materiale, der allerede var afsendt på det tidspunkt. Og bare for at gøre det helt klart, så er jeg ikke – før i begyndelsen af februar i år – blevet bekendt med det nærmere indhold i den omtalte e-mail. Ud over det som Udlændingestyrelsen selv tidligere har oplyst Folketinget, og det er jo så det, der er i de supplerende svar af 22. juli 2017 til spørgsmål 856 fra Udlændinge- og Integrationsudvalget. For at kunne besvare spørgsmålene, så må jeg derfor henvise til det, som Udlændingestyrelsen selv har oplyst til brug for besvarelsen af de spørgsmål, som ombudsmanden har stillet den 1. februar 2019. Udlændinge- og Integrationsministeriet har besvaret ombudsmandens spørgsmål i går, og svaret er i går også sendt i kopi her til udvalget. Jeg vil anbefale, at man nærlæser det svar, og også Udlændingestyrelsens eget bidrag, som er vedlagt svaret, inden man kaster sig ud i hjemmelavede fortolkninger af, hvordan mailen skal forstås. Men hvis jeg skal forsøge at sammenfatte Udlændingestyrelsens oplysninger, som er sendt til ombudsmanden, så følger det af styrelsens svarbidrag, at styrelsen den 22. juli 2017 lagde til grund, at e-mailen alene havde til formål at sikre styrelsens egen forberedelse af pressehåndteringen op mod udsendelsen af min pressemeddelelse. Styrelsen lagde således afgørende vægt på, at e-mailen hverken udgør et mødereferat eller belyser ministeriets retlige overvejelser forud for udsendelsen af pressemeddelelsen. Desuden lagde styrelsen vægt på, at e-mailen, og nu citerer jeg så igen. Citat, begynd: "Giver en beskrivelse af den nuværende direktørs forståelse af, at ministeren på koncerndirektionsmødet havde givet udtryk for sin holdning til emnet." Citat slut. Og videre. Citat, begynd:

"Ministerens politiske holdning var den 22. juli 2017 offentligt kendt, og oplysningerne indgik efter styrelsens vurdering foretaget den 22. juli 2017 allerede i grundlaget for ombudsmandens redegørelse den 23. marts 2017 om sagen." Citat slut. På den baggrund vurderede styrelsen den 22. juli 2017, at e-mailen ikke indeholdt nye oplysninger om det nærværende indhold af drøftelsen på koncerndirektionsmødet. Det er altså det, at Udlændingestyrelsen selv oplyser, og det taler efter min opfattelse for sig selv. Men jeg vil da godt sige, at det også stemmer fuldstændigt overens med min egen opfattelse. Jeg har hele tiden klart og tydeligt givet udtryk for min holdning til det her spørgsmål. Det tror jeg ikke, der er nogen, der kan være i tvivl om. Men jeg var også inden udsendelsen af pressemeddelelsen blevet bekendt med, at der skulle gøres undtagelse i særlige tilfælde.

...

Sofie Carsten Nielsen: ... dét, som står omkring denne her mail, det er, at ministeren på samrådet den 1. juni 2017, siger – 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, af de mundtlige tilkendegivelser, der kommer. Det var dét, ministeren sagde, og det er jo en transskribering på samrådet den 1. juni 2017.

Direktør Henrik Grunnet har jo en noget anden udlægning – der er noget helt andet, han ikke er i tvivl om: "Mødet, jeg var til i ministeriet, efterlod ingen tvivl om hendes indstilling til sagen – uanset Børnekonventionen, når parret har fælles barn". Så jeg beder ikke ministeren om nogen som helst fortolkninger. Men vil ministeren medgive, at det er to modsatrettede konklusioner, som ministeren og Grunnet her siger, at der ikke er tvivl om?

...

Udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg: Altså igen, så tolker Sofie Carsten Nielsen jo, det er jo din fortolkning af det. Jeg kan jo bare sige, at Udlændingestyrelsen siger jo sådan set det modsatte her. Og jeg vil gerne prøve at læse det op igen, hvis det skulle være:

> "Styrelsen lagde således afgørende vægt på, at e-mailen hverken udgør et mødereferat eller belyser ministeriets retlige overvejelser forud for udsendelsen af pressemeddelelsen".

Og virkeligheden er jo også en anden, fordi der er jo netop par, der ikke bliver adskilt. Så virkeligheden er jo en anden. Og så ved jeg ikke, hvad det er, man skal tage bestik af, om man skal tage bestik af virkeligheden, eller om man skal tage bestik af, hvad det er, der er foregået oppe i Sofie Carsten Nielsens hoved. Det er jo sådant set det interessante. Virkeligheden er en anden Sofie Carsten Nielsen, så det er jo lidt svært – på en eller anden måde er det jo lidt svært, hvis man ikke kan argumentere med virkeligheden, så kan det jo være en lille bitte smule svært at trænge ind, kan man sige, i den her sag. Så der er sådan set ikke andet at sige til det – end, at styrelsen, de konkluderer, som de gør. Virkeligheden viser også, at det ikke er, som Sofie Carsten Nielsen siger. Og det tror jeg måske så, at det er dét, man skal holde sig til – i stedet for, man skal begynde med at sidde og fortolke en e-mail på en forårsdag i 2019.

...

Johanne Schmidt-Nielsen: ... jeg savner stadig et svar fra ministeren på, hvorfor den daværende direktør fra Udlændingestyrelsen skriver sådan i en e-mail – ganske kort tid efter mødet er afholdt.

Det andet spørgsmål, ..., det er, hvorfor Ombudsmanden ikke har fået den her e-mail.

...

Udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg:

...

Hvis vi ser på Ombudsmanden, så kan man jo sige, jeg har jo generelt hele tiden været interesseret i selvfølgelig og meget optaget af, at Ombudsmanden skulle have alt det materiale og de dokumenter, som han bad om. Det er selvsagt, det er jeg selvfølgelig også forpligtet til, men det er også ligesom dét, der ligger i at have en Ombudsmandsinstitution. Men det er jo nu bare en gang sådan, at det er Udlændingestyrelsen, der er nærmest til at vurdere, om et dokument i Styrelsens besiddelse er eller ikke er omfattet af den anmodning, som der er kommet fra Ombudsmanden. ... Udlændingestyrelsens uddybende begrundelse i svaret til Ombudsmanden for, hvorfor e-mailen efter Styrelsens vurdering ikke anses for omfattende af Ombudsmandens anmodning støtter jo så altså ministeriets opfattelse af dét. Og det vil jo altså med andre ord sige, at ministeriet er enig i Styrelsens vurdering af, at e-mailen ikke var omfattet af Ombudsmandens anmodning, og derfor er den ikke sendt med. ...

Og så siger du så, hvorfor skriver den daværende Styrelses direktør, som han gør. Altså, det har jeg jo meget, meget svært ved at sige, hvorfor han skriver, som han gør. Det lyder næsten som om, at du ved det. Jeg kan jo ikke vide det. Altså, det kan jeg ganske enkelt ikke. Men jeg kan sige meget klart, at jeg klart tilkendegav, hvor min politiske holdning var og er i den her sag, og den er uændret. Jeg mener ikke, at barnebrude hører til på danske asylcentre. Jeg vil gøre alt, hvad jeg overhovedet kan for at forhindre det. Men jeg vil da ikke bryde loven. Det er da selvsagt. Og det er jo så også Ombudsmandens konklusion, kan man sige, at der er ikke ... det har ikke været intentionen at iværksætte en ulovlig praksis.
...
Mattias Tesfaye: ...
Spørgsmål nr. 1: Er ministeren i dag tilfreds med, at Styrelsen ikke udleverede e-mailen til Ombudsmanden?

Og spørgsmål 2: Var der nogen på mødet, den 10. februar, der diskuterede lovligheden af ministerens holdning om, at ingen måtte bo sammen?
...
Udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg: Til det sidste, der vil jeg sige, at det har vi også skrevet til Ombudsmanden, at det blev sagt på mødet, og det står jeg selvfølgelig stadigvæk fast på, ellers skulle jeg jo ikke have skrevet det til Ombudsmanden.

Til det første, om jeg er tilfreds med, at Udlændingestyrelsen ikke sendte mailen med, så vil jeg jo sådan set bare sige igen altså, at for det første – jeg var optaget af, at Ombudsmanden skulle have og altid får alt det materiale, som han beder om, at det jo er Udlændingestyrelsen, der vurderer, hvad der skal sendes med og dermed jo, hvad der ligesom er omfattet af den anmodning, der er kommet fra Ombudsmanden, det gjaldt også for det her materiale – og her, der finder Styrelsen så altså ikke, at e-mailen belyser ministeriets retlige overvejelser forud for udsendelsen af pressemeddelelsen – og derfor, så er mailen ikke omfattet af Ombudsmandens anmodning. Og jeg har ikke noget at udsætte på Udlændingestyrelsen – netop, fordi at det ikke var de retlige overvejelser.
..."

5.11.4. Københavns Byrets dom af 1. marts 2019 om godtgørelse til et af de adskilte asylpar

Et af de asylpar, der den 3. marts 2016 blev meddelt flyttepåbud (L), anlagde den 1. maj 2018 sag mod Udlændingestyrelsen. I en dom afsagt den 1. marts 2019 af Københavns Byret fandt retten, at Udlændingestyrelsens afgørelser i sagen var ugyldige, og tilkendte parret hver en godtgørelse på 10.000 kr.

5.11.5. Folketingets Ombudsmands supplerende udtalelse

Folketingets Ombudsmand afgav den 7. marts 2019 en udtalelse vedrørende det nye materiale, der var fremkommet i sagen. Det fremgår af udtalelsen bl.a., at ombudsmanden anså det for en klar fejlvurdering fra Udlændingestyrelsens side, at bl.a. den nævnte mail ikke – da den i juni 2017 blev fundet – blev anset for omfattet af pligten til udlevering til ombudsmandsinstitutionen, og at det var en klar fejlvurdering fra Udlændinge- og Integrationsministeriets side, at man i brevet af 28. februar 2019 havde givet udtryk for at være enig i Udlændingestyrelsens vurdering. Ombudsmanden fandt det endvidere bekymrende, at styrelsen ikke i forbindelse med den oprindelige fremsøgning af akter til brug for ombudsmandens undersøgelse identificerede bl.a. den pågældende mail, men at den i stedet tilfældigt blev fundet i forbindelse med en konkret medarbejders oprydning på sin computer.

Den 1. april 2019 sendte Udlændinge- og Integrationsministeriet et brev til Folketingets Ombudsmand, hvori ministeriet meddelte, at Udlændingestyrelsen i forbindelse med en høring havde oplyst, at styrelsen var blevet bekendt med oplysninger, der gjorde, at det måtte antages, at der kunne være flere mails i relation til den omtalte interne mailkorrespondance af 10. februar 2016. Ministeriet meddelte endvidere, at ministeriet i det lys havde anmodet Udlændingestyrelsen om at iværksætte en fuldstændig søgning ved anvendelse af relevante søgeord i relevante medarbejderes mailbokse og personlige drev, ligesom ministeriet ville iværksætte en tilsvarende fuldstændig søgning.

5.11.6. Spørgsmål til udlændinge- og integrationsministeren

5.11.6.1. Spørgsmål nr. 445-447 og 557 (Henrik Grunnets mail)

Der blev i perioden fra den 4. til den 20. marts 2019 stillet endnu en række spørgsmål til ministeren fra Udlændinge- og Integrationsudvalget vedrørende bl.a. Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016. Det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 445, 446 og 447 den 1. april 2019 bl.a.:

"...

Spørgsmål nr. 445:

...

Er nogen embedsmand i ministeriets departement den 22. juni 2017 eller tidligere mundtligt eller skriftligt blevet orienteret om mailens indhold?

Svar:

Som det fremgår af den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 446 (UUI alm. del), blev jeg ikke den 22. juni 2017 eller tidligere mundtligt eller skriftligt orienteret om den omtalte e-mails indhold.

...

Det må lægges til grund, at styrelsen forud for fremsendelsen af udtalelsen telefonisk havde orienteret ministeriet om, at der samme dag var fundet en mail, hvor koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 kort blev nævnt. På baggrund af de oplysninger, der er tilgået mig ved besvarelsen af dette spørgsmål, kan det som opfølgning på min besvarelse af samrådsspørgsmål Q, R og U (UUI alm. del) oplyses, at ministeriet i den forbindelse sandsynligvis er blevet orienteret mundtligt om indholdet af e-mailen. Udlændinge- og Integrationsministeriet er ikke i øvrigt bekendt med det nærmere indhold af samtalen, da de medarbejdere, der var i telefonisk kontakt, ikke længere er ansat i Udlændinge- og Integrationsministeriets koncern. Udlændinge- og Integrationsministeriet er derfor heller ikke bekendt med, om spørgsmålet om, hvorvidt den omtalte e-mail burde oversendes til Folketingets Ombudsmand, blev drøftet under samtalen.

..."

"**Spørgsmål nr. 446:**

...

Er ministeren den 22. juni 2017 eller tidligere mundtligt eller skriftligt blevet orienteret om mailens indhold?

Svar:

Jeg blev den 22. juni 2017 orienteret om, at der i Udlændingestyrelsen samme dag var fundet en e-mail, hvor koncerndirektionsmødet den 10.

februar 2016 kort blev nævnt. Jeg blev imidlertid ikke orienteret om det nærmere indhold af den pågældende e-mail.
..."

"Spørgsmål nr. 447:
...
Er ministerens særlige rådgiver den 22. juni 2017 eller tidligere mundtligt eller skriftligt blevet orienteret om mailens indhold?

Svar:

Min særlige rådgiver blev den 22. juni 2017 orienteret om, at der i Udlændingestyrelsen samme dag var fundet e-mail, hvor koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 kort blev nævnt. Han blev imidlertid ikke orienteret om det nærmere indhold af den pågældende e-mail.
..."

Foranlediget af besvarelsen af spørgsmål nr. 445 stillede Udlændinge- og Integrationsudvalget den 3. april 2019 følgende spørgsmål nr. 557, der blev besvaret således den 11. april 2019:

"Spørgsmål nr. 557:

Vil ministeren i forlængelse af svar på UUI alm. del. - spm. 445 oplyse, hvorfor ministeren ikke tidligere har fundet anledning til at orientere udvalget om den telefoniske orientering af ministeriet, Udlændingestyrelsen foretog i anledning af, at der 22. juni 2017 blev fundet en e-mail af 10. februar 2016?

Svar:

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 445 og 446 (UUI alm. del), blev jeg ikke den 22. juni 2017 eller tidligere orienteret om det nærmere indhold af den omtalte e-mail. Besvarelserne er baseret på min erindring om forløbet. Ligesom besvarelsen af spørgsmål nr. 447 er baseret på min særlige rådgivers erindring om forløbet.

Udvalget eller Folketingets Ombudsmand er ikke tidligere blevet oplyst om den telefoniske orientering af ministeriet om indholdet af e-mailen, som er omtalt i besvarelsen af spørgsmål nr. 445, fordi jeg og de medarbejdere, der var involveret i udarbejdelsen af besvarelserne af samrådsspørgsmål Q, R og U, spørgsmål nr. 424 (UUI alm. del) og Udlændinge- og Integrationsministeriets brev af 28. februar 2019 til ombudsmanden (UUI alm. del bilag 122), ikke på daværende tidspunkt var opmærksomme på den i svaret nævnte telefoniske orientering af ministeriet om det nærmere indhold af e-mailen.

Kopi af denne besvarelse er samtidig sendt til Folketingets Ombudsmand."

Forud for besvarelsen af spørgsmålet havde Udlændinge- og Integrationsministeriet udarbejdet en sagsfremstilling dateret den 3. april 2019, hvoraf fremgår bl.a.:

"...
Som bekendt blev svaret på UUI spm. nr. 445 (alm. del) – og også svaret på UUI spm. nr. 446 (alm. del) – baseret på ministerens personlige erindring om forløbet. Tilsvarende blev svaret på UUI spm. nr. 447 (alm. del) baseret på ministerens særlige rådgivers personlige erindring om forløbet. ...

Det bemærkes, at det forud for besvarelsen af bl.a. spm. nr. 445 blev drøftet med JM, om der kunne være en pligt til at høre eller på anden vis indhente bidrag fra tidligere medarbejdere til brug for besvarelsen, og der var enighed om, at det ikke var tilfældet.
...
Da der med afgivelsen af svaret på spm. nr. 445 – bl.a. på baggrund af den hidtidige pressedækning – vurderedes at kunne komme stor offentlig fokus på den nævnte dialog, da det for offentligheden formentligt ville fremstå som sandsynligt, at dialogen kunne have været mellem tidligere afdelingschef Lykke Sørensen og tidligere direktør i US Tanja Franck, og da UIM af principielle årsager i almindelighed ikke refererer til sådanne interne forhold, fandt UIM det rigtigst at orientere de pågældende om svaret på spm. nr. 445.

DC ringede derfor den 1. april 2019, efter at ministeren havde godkendt linjen i svaret på spm. nr. 445, til bl.a. Lykke Sørensen. Det blev under samtalen understreget, at formålet med opkaldet var, at hun kunne få mulighed for at forberede sig på offentlighed om svaret på spm. nr. 445, når det blev sendt til Folketinget. Lykke Sørensen havde under samtalen ikke noget imod at fortælle om dialogen med US den 22. juni 2017 om den pågældende mail af 10. februar 2016 og hendes opfattelse af, hvad hun havde orienteret ministeren om. Det blev imidlertid af DC pointeret, at samtalen var rent orienterende, og der var derfor ikke nogen nærmere drøftelse heraf. DC lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at der ikke var pligt til indhente bidrag fra tidligere medarbejdere til besvarelsen, og at tidligere medarbejdere ikke havde pligt til at bidrage hertil og i øvrigt ikke ville gøre det under myndighedsansvar. Vurderingen var også, at der i den konkrete sag ikke ville være pligt for ministeren til at viderebringe hendes opfattelse i svaret til Folketinget i det omfang, det måtte afvige i substans fra det, ministeren kunne erindre.

JM har i forlængelse heraf den 5. april 2019 – og på et møde den 8. april 2019 – orienteret UIM om, at Lykke Sørensen har rettet henvendelse til JM og oplyst, at hun ikke kan genkende det billede, der fremgår af besvarelsen af spm. nr. 445, idet hun mener at have orienteret bl.a. ministeren og den særlige rådgiver indgående om mailen fra den tidligere direktør i US, og at hun fortalte dette under samtalen med DC den 1. april 2019.
..."

Jens Teilberg Søndergaard har i en notits af 8. april 2019 udarbejdet følgende beskrivelse af forløbet den 5. april 2019 vedrørende besvarelsen af en række spørgsmål til Folketinget:

"Samtale mellem Barbara Berthelsen og Jens Teilberg Søndergaard, hvor BB oplyser, at hun aftenen før har talt med Lykke Sørensen, der havde sagt, at hun ikke var tilfreds med svarene, som UIM havde givet til Folketinget om telefonssamtalen, der fandt sted den 22. juni om e-mailen af 10. februar 2016.
...
JTS taler med LS, der oplyser, at det er hendes opfattelse, at ministeren, Mark Thorsen, Jonas og Jesper Gori blev informeret om det nærme-

> re indhold af e-mailen i forlængelse af telefonsamtalen. Hun oplyser desuden, at hun har sagt dette til Christian Hesthaven, da han ringede tidligere på ugen og oplyste hende om, at disse svar ville blive sendt til Folketinget. ...
> ...
> BB taler med CH, og der aftales et møde den 8. april 2019. CH oplyser umiddelbart, at ministeren har fastholdt, at hun ikke havde nærmere kendskab til e-mailens indhold."

Det fremgår af en mail af 11. april 2019, som departementschef Christian Hesthaven sendte til afdelingschef Katrine Ledam Rasmussen, bl.a.:

> "...
> I bund og grund er det jo et spørgsmål om, hvor meget Lykke under min telefonsamtale med hende mindes at have taget hul på emnet, før jeg rundede af med at sige, at mit ærinde med opkaldet alene var at orientere hende. Hun fik jo taget hul på emnet. Som jeg lige husker det, så talte jeg "hen over hende", da jeg prøvede at lukke snakken ned. Jeg husker, at jeg havde fokus på at skære den af hurtigt også af hensyn til Lykke selv.
> ..."

Uffe Toudal Pedersen har om dette forløb forklaret[424] bl.a., at der ikke var nogen, der i 2019 – efter at han var fratrådt – kontaktede ham vedrørende denne mail. Det eneste, der skete, var, at han på et tidspunkt blev spurgt, om de måtte se hans postkasse igennem. Han fik henvendelsen i sin e-Boks.

Lykke Sørensen har vedrørende dette forløb forklaret[425] bl.a., at hun, formentlig den 1. april 2019, blev ringet op af den nuværende departementschef i Udlændinge- og Integrationsministeriet [Christian Hesthaven], som oplyste, at der ville blive sendt et svar til Folketinget og heri ville blive refereret en samtale mellem hende og Tanja Franck. Departementschefen ville orientere hende om indholdet af svaret, som var, at ministeren ikke havde haft kendskab til indholdet af Henrik Grunnets mail. Hun sagde under samtalen med departementschefen, at hun havde en anden erindring end ministeren. Hun

424 Afhøringsekstrakten, side 100-101.
425 Afhøringsekstrakten, side 181 ff.

fik flere gange under samtalen at vide, at der var tale om en orientering, men hun følte, at hun måtte sige, at svaret efter hendes opfattelse ikke var rigtigt. Hun var heller ikke sikker på, at der ikke var nuværende medarbejdere, som havde hørt hende orientere ministeren om indholdet af mailen. Hun tænkte her på Jonas From Soelberg og nogle ministersekretærer. Med hensyn til forløbet i 2017 vedrørende fundet af Henrik Grunnets mail orienterede hun ministeren om indholdet af mailen den 22. juni 2017, dvs. dagen før samrådet den 23. juni 2017. Hun var blevet ringet op af Tanja Franck, der tilkendegav, at den pågældende mail fra Henrik Grunnet nu var dukket op. Hun tror, at Tanja Franck læste mailen op. Departementschefen og hun befandt sig begge i ministeriet. Hun mener, at der var andre til stede. Hun gengav indholdet af mailen for ham og sagde, at der skulle komme en præcisering inden samrådet. Departementschefen besluttede, at ministeren skulle orienteres herom. Hun orienterede ministeren og de øvrige, der var til stede, om indholdet af mailen. Hun tror, at hun i gengivelsen af mailen dengang brugte den formulering, at der var ikke tvivl om ministerens "holdning". Lykke Sørensen har om besvarelsen af spørgsmål 557 forklaret bl.a., at hun ikke kunne genkende ministerens udlægning af, at ministeren ikke kendte nærmere til indholdet af mailen fra Henrik Grunnet. Hun var dog ikke optaget af, om dette var den korrekte gengivelse af forløbet, idet dette baserede sig på ministerens forståelse, men hun fokuserede på, at der ikke var andre i Udlændinge- og Integrationsministeriet, som huskede forløbet. Grunden til, at hun rettede henvendelse til Justitsministeriet, var, at ministeriet var hendes arbejdsgiver. Hun var i tvivl om, hvilken pligt hun havde i situationen, og var optaget af, at der ikke blev gjort noget odiøst ud af et forløb, som ikke var særlig problematisk. Hun talte med Jens Teilberg Søndergaard fra Justitsministeriet. Foreholdt forklaringen fra Inger Støjberg om samtalen den 22. juni 2017 har hun forklaret, at det godt kan passe, at Jonas From Soelberg og Mark Thorsen var til stede. Der var ikke noget problematisk i mailen, men ministeren blev orienteret om indholdet af mailen næsten i citat. De var alle enige om, at der skulle ske en berigtigelse. Hun er uenig med Inger Støjberg i, at Inger Støjberg ikke blev orienteret om mailen. Der var 1½ linje i mailen, og man kunne næsten ikke orientere om indholdet uden at sige, hvad der stod. For hende var indholdet af mailen ikke særlig dramatisk.

Jesper Gori har om dette forløb forklaret[426], at som han husker det, blev han i forbindelse med udarbejdelsen af svaret af 28. februar 2019 til Folketingets Ombudsmand bedt om at oplyse, om han selv kendte til mailens indhold, ligesom han blev bedt om at ringe til de medarbejdere, som han mente at kunne huske var til stede om aftenen den 22. juni 2017. Han identificerede forskellige medarbejdere, der kunne have været til stede den 22. juni 2017. Han ringede til Line Skytte Mørk Hansen, og hendes opfattelse var, at hun ikke var blevet orienteret om mailens indhold. De spurgte ikke Jonas From Soelberg, idet de overså, at han kunne have været til stede under forløbet den 22. juni 2017. Herefter rakte Jonas From Soelberg selv ud og sagde – formentlig til Katrine Ledam – at hans oplevelse var, at departementet godt vidste, hvad der stod i Henrik Grunnets mail. Adspurgt, hvilke overvejelser departementet gjorde sig i forbindelse med besvarelserne, har han forklaret, at vurderingen var, at der ikke skulle rettes henvendelse til tidligere ansatte, og at man alene skulle besvare på baggrund af en høring af nuværende ansatte. Han ved ikke, hvem der foretog denne vurdering. Han har ingen forudsætninger for at vurdere, om ministeren i 2017 blev gjort bekendt med indholdet af mailen.

Mark Thorsen har herom forklaret[427] bl.a., at man blev opmærksom på, at Lykke Sørensen kunne have fået refereret den fulde ordlyd af Henrik Grunnets mail. Han ved, at der var et forløb, hvor Christian Hesthaven talte med Lykke Sørensen, men det kan han ikke redegøre detaljeret for.

Christian Hesthaven har herom forklaret[428] bl.a., at oplysningen om, at ministeriet sandsynligvis mundtligt var blevet orienteret om indholdet af mailen, stammer fra en samtale med Jonas From Soelberg, der i juni 2017 var chef for Ministersekretariatet. Jonas From Soelberg nævnte, at Lykke Sørensen på et tidspunkt var gået ind på Uffe Toudal Pedersens kontor, efter at han havde forladt kontoret, og at hun lukkede døren og sandsynligvis havde en telefonsamtale, uden at han dog vidste, med hvem og om hvad. Jonas From Soelberg fortalte, at han havde været meget overrasket over indholdet af mailen, da han læste om mailen i Information i januar måned. Dette havde givet ham en meget sikker fornemmelse af, at Jonas From Soelberg ikke kendte til indholdet af mailen i maj/juni 2017. De drøftede det med Justitsministeriet, og de var

426 Afhøringsekstrakten, side 289-290.
427 Afhøringsekstrakten, side 399-400.
428 Afhøringsekstrakten, side 593 ff.

enige om, at de ikke til brug for et svar til Folketinget skulle indhente bidrag fra tidligere medarbejdere, der ikke længere udtalte sig under myndighedsansvar. Han syntes imidlertid, at det var det rigtigste og det ordentlige at gøre, at de – inden de sendte svaret til Folketinget – gjorde Lykke Sørensen og Tanja Franck bekendt med, at de sendte et svar til Folketinget, der for de fleste kunne forstås således, at der muligvis havde været en telefonsamtale mellem dem. Det var således rent orienterende, at han ringede til Lykke Sørensen og Tanja Franck den 1. april 2019. Han sagde til dem, at han ringede, fordi han gerne ville have, at de blev orienteret om svaret, men ikke for at få deres version af sagen. Dette ville under alle omstændigheder ikke kunne danne grundlag for besvarelsen af folketingsspørgsmålet, som i øvrigt var lagt videre til ministeren og til afsendelse. De to samtaler var meget forskellige. Samtalen med Tanja Franck var meget kort og konstaterende, hvor hun sagde: "Jeg tager det til efterretning". Under samtalen med Lykke Sørensen kunne han mærke, at sagen fyldte noget hos hende, og at hun havde behov for at sige noget. Han måtte gentage, at han alene havde fokus på at orientere hende, inden svaret ramte offentligheden. Adspurgt, om Lykke Sørensen under telefonsamtalen fortalte, om hun i 2017 under sin samtale med Tanja Franck havde fået kendskab til mailens indhold, og om Lykke Sørensen nævnte for ham, hvad hun havde sagt til ministeren i 2017, har han forklaret, at Lykke Sørensen tog hul på dette, men han "lukkede hende ned" og sagde til hende, at det ikke var det, de skulle tale om under samtalen. Han erindrer ikke det præcise ordvalg. Foreholdt Lykke Sørensens forklaring om, at hun under samtalen med ham sagde, at hun havde en anden erindring end ministeren, har han forklaret, at det ikke havde været nogen nem samtale. Herefter blev svarene sendt til Folketinget. Der skete ikke mere i Udlændinge- og Integrationsministeriet, før de i samme uge fik at vide, at Lykke Sørensen, der på dette tidspunkt var ansat i Kriminalforsorgen, havde ringet til Justitsministeriet. Fredag den 5. april 2019 talte han med Barbara Bertelsen, der havde talt med Lykke Sørensen, som antagelig tillige havde talt med Jens Teilberg Søndergaard. Lykke Sørensens hovedbudskab havde været, at svaret på folketingsspørgsmål nr. 445 ikke flugtede med hendes erindring, hvilket også var det, som Lykke Sørensen havde haft på hjerte, da han talte med hende den 1. april 2019. Adspurgt, om han, da han talte med Lykke Sørensen den 1. april 2019, havde fået en antagelse om, at Lykke Sørensen den 22. juni 2017 havde sagt mere til ministeren, end ministeren havde givet udtryk for over for ham, har han forklaret, at han, da han talte med Lykke Sørensen den 1. april 2019, fik indtryk af, at hun gerne ville fortælle en hel masse, men han havde ikke noget klart billede af, hvad det

var. Han tog ikke sagen op igen i ministeriet den 1. april 2019 efter samtalen med Lykke Sørensen. Først efter samtalen med Barbara Bertelsen den 5. april 2019 tog han sagen op i ministeriet igen. Han havde ministerens og Mark Thorsens forklaring og beredskabet fra aftenen før samrådet den 23. juni 2017. Han havde på det tidspunkt ikke andet end de medarbejdere, der var til stede, og det skriftlige grundlag, som trak i én retning. Der var ikke andre indikationer, der trak i den anden retning. Ministeriet havde i dette beredskab lagt op til, at ministeren kunne svare, at hun ikke havde set den interne mail og derfor måtte henvise til det, som Udlændingestyrelsen oplyste, og som hun havde orienteret udvalget om dagen før.[429] Dette gav ham et indtryk af, hvad de personer, der havde lavet beredskabet, havde set og ikke set. Der var et møde i Statsministeriet den 29. marts 2019 med deltagelse af bl.a. Jens Teilberg Søndergaard, Christian Kettel Thomsen, Carsten Madsen og ham. Fokus på mødet i Statsministeriet var, at de nu ville orientere Folketingets Ombudsmand om, at de gik i gang med at foretage en fornyet "gennemtrawling" af mailbokse. Da de var ved at være færdige med mødet, kom de til svaret på spørgsmål nr. 445, hvoraf man kunne udlede, at der muligvis havde været en telefonsamtale. I den forbindelse fortalte han – da dette ville være en fravigelse af det sædvanlige udgangspunkt – at de ville komme til at blotlægge noget i et svar til Folketinget, der vedrørte de indre linjer i ministeriet, og at der for de berørte to personer formentlig ville være nogen, der ønskede at tale med dem om det. De var enige om, at det ville være svært at se, hvor det begyndte og sluttede, hvis de skulle indhente bidrag fra tidligere medarbejdere, som ikke længere havde myndighedsansvar og ikke længere var underlagt de almindelige principper for, hvad der gælder for embedsmænd. Det var primært Justitsministeriet, som de gerne ville have til at være enige i, at de ikke skulle indhente oplysninger fra tidligere medarbejdere. Spørgsmålet om officialmaksimen og hensynet til at oplyse en sag bedst muligt var en del af overvejelserne om, hvorvidt de skulle indhente oplysninger fra tidligere medarbejdere. Barbara Bertelsen og Jens Teilberg Søndergaards tilbagemelding til dem på mødet den 8. april 2019 var som beskrevet i referatet af mødet. Uanset det stringent formelle juridiske, hvorom der var enighed på mødet, var der endvidere ingen grund til at lade tvivlen være trukket så hårdt op, ligesom der ikke var grund til ikke at sige tydeligt over for Folketinget – når nu det var blevet et tema, som Lykke

429 Afhøringsekstrakten, side 597 ff.

Sørensen havde rejst – at svarene alene var baseret på ministeren og hendes særlige rådgivers hukommelse.

Jens Teilberg Søndergaard har herom forklaret[430] bl.a., at han udarbejdede notatet af 8. april 2019, fordi forløbet med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ikke havde været helt sædvanligt, og fordi han følte et behov for at dokumentere forløbet. Sagen havde også en karakter, der gjorde, at det ikke var usandsynligt, at der på et tidspunkt ville blive nedsat en undersøgelseskommission, der skulle forholde sig til sagen. Samtalen mellem ham og Barbara Bertelsen fandt sted på baggrund af, at Lykke Sørensen havde ringet til Barbara Bertelsen for at sige, at hun ikke kunne genkende indholdet af besvarelsen af UUI spørgsmål nr. 445, som vedrørte et forløb omkring Henrik Grunnets mail, og som var blevet sendt i umiddelbar forlængelse af koncerndirektionsmødet i 2016. Han talte efterfølgende også selv med Lykke Sørensen herom, som forklarede det samme til ham. Adspurgt, hvad Christian Hesthaven havde fortalt om samtalen med Lykke Sørensen den 1. april 2019, har han forklaret, at Christian Hesthaven havde fortalt, at han gjorde Lykke Sørensen opmærksom på, at han alene ringede til hende for at orientere hende. Lykke Sørensen havde fortalt Christian Hesthaven, at hun havde haft en anden opfattelse af forløbet, men om Christian Hesthaven hørte det, eller om han "talte hen over hende", kan diskuteres. Adspurgt, om han opfattede det, som Christian Hesthaven sagde, således, at Christian Hesthaven havde hørt, at Lykke Sørensen havde en anden opfattelse, har han forklaret, at han ikke hørte deres samtale. På ny adspurgt, om han erindrer, hvad Christian Hesthaven sagde til ham om samtalen, har han forklaret, at Christian Hesthaven havde sagt, at han prøvede at stoppe hende, da hun begyndte at gengive forløbet. Lykke Sørensen sagde, at hun fik sagt, hvad det oprindelige forløb havde været, og at hun således fik leveret sit budskab. Christian Hesthaven udlagde det således, at han nåede at stoppe hende, og at han "talte hen over hende". Christian Hesthaven og Lykke Sørensen havde tydeligvis forskellige opfattelser af, hvordan samtalen var forløbet.

Barbara Bertelsen har herom forklaret[431] bl.a., at hun ret usædvanligt blev ringet op af Lykke Sørensen, der spurgte, hvad hun skulle gøre, idet hun havde læst en presseomtale af besvarelserne til Folketinget og ikke kunne

430 Afhøringsekstrakten, side 657 ff.
431 Afhøringsekstrakten, side 673 ff.

genkende billedet. Lykke Sørensen oplyste, at hun huskede forløbet således, at hun havde orienteret om mailen, herunder indholdet. Lykke Sørensen fortalte hende endvidere, at hun forud for besvarelsen til Folketinget havde talt med Christian Hesthaven og under denne samtale havde prøvet at sige til ham, at hun huskede forløbet anderledes, men dette havde han ikke villet høre om. Hun fik indtryk af, at det, som Lykke Sørensen nu fortalte til hende, var det samme, som Lykke Sørensen havde prøvet at sige til Christian Hesthaven. Hun talte efterfølgende med Christian Hesthaven, der ikke kunne genkende Lykke Sørensens forklaring om samtalen. Han sagde, at Lykke Sørensens gengivelse ikke var korrekt. Han sagde, at Lykke Sørensen ikke havde sagt til ham, at hun havde oplevet forløbet med Henrik Grunnets mail anderledes end ministeren, og at han havde stoppet Lykke Sørensen. Som hun husker det, refererede Christian Hesthaven sin samtale med Lykke Sørensen ved at sige: "Jeg stoppede hende". Han nægtede at være blevet informeret om, at Lykke Sørensen havde informeret ministeren om indholdet af Henrik Grunnets mail. Der blev udarbejdet et detaljeret referat af mødet den 8. april 2019, idet der var tale om en sag, hvor der indgik forskellige opfattelser af, hvad der var passeret – både under det oprindelige forløb med Lykke Sørensens orientering af departementet om Henrik Grunnets mail og under telefonsamtalen mellem Christian Hesthaven og Lykke Sørensen primo april 2019. Det skulle derfor sikres, at der i det efterfølgende forløb ikke var nogen tvivl om, hvem der havde sagt hvad. Referatet gengiver efter hendes erindring, hvad der blev sagt på mødet, selvom det muligvis kan være en smule indforstået visse steder. Christian Hesthaven holdt meget klart fast i, at han under samtalen ikke havde hørt om, hvad der efter Lykke Sørensens opfattelse var foregået den 22. juni 2017. Hun husker ikke, om de på mødet spurgte Christian Hesthaven om, hvorfor han havde stoppet Lykke Sørensen. Christian Hesthaven havde været meget klar i mælet om, at han ikke mente, at Lykke Sørensen havde ret i sin udlægning, mens hun selv var meget klar i mælet om, at Lykke Sørensen havde fortalt hende noget andet. Christian Hesthaven var også meget klar i mælet om, at han allerede af den grund ikke havde viderebragt oplysningen til ministeren, inden ministeren svarede Folketinget. På mødet sagde de til Christian Hesthaven, at han var nødt til at orientere ministeren om Lykke Sørensens forklaring både vedrørende det oprindelige forløb og vedrørende Lykke Sørensens opfattelse af telefonsamtalen med ham. Begge dele skulle nødvendigvis komme til udlændinge- og integrationsministerens kundskab, idet det ville være den eneste måde at klæde ministeren på til at varetage sine interesser over for Folketinget. Med hensyn til oplysningen i referatets andet

sidste afsnit om, at Christian Hesthaven oplyste, at udlændinge- og integrationsministeren havde været mundtligt orienteret om oplysningerne fra Lykke Sørensen, forstod hun klart dette som noget efterfølgende. Orienteringen af ministeren kunne være sket efter, at hun havde talt med Christian Hesthaven på hans kontor om fredagen.

Jonas From Soelberg har herom forklaret[432] bl.a., at han var involveret i besvarelsen af spørgsmål nr. 445. Som han husker det, blev han forelagt et udkast til svar om, at man i ministeriet ikke var blevet orienteret om indholdet af Henrik Grunnets mail, og svaret stemte ikke overens med hans hukommelse, idet Lykke Sørensen i et eller andet omfang var blevet orienteret om indholdet af mailen. Dette var baggrunden for, at der i svaret den 1. april 2019 på spørgsmål nr. 445 var tilføjet følgende: "På baggrund af de oplysninger, der er tilgået mig ved besvarelsen af dette spørgsmål, kan det som opfølgning på min besvarelse af samrådsspørgsmål Q, R og U ... oplyses, at ministeriet i den forbindelse sandsynligvis er blevet orienteret om indholdet af mailen." Som han husker det, var der afgivet andre svar inden dette svar, hvor det var skrevet mere kategorisk, at man ikke havde set eller modtaget Henrik Grunnets mail. Hvis han var blevet spurgt i forbindelse med disse svar, havde svarene måske været mere nuancerede. Han husker ikke, om han fik forelagt udkast til besvarelse af spørgsmål nr. 446, og han blev ikke involveret i det efterfølgende forløb.

Inger Støjberg har forklaret[433] bl.a., at de på dette tidspunkt allerede havde svaret på spørgsmål om dette emne, og der var derfor ikke noget i det for hende andet end at svare. Hun kan ikke forklare nærmere om forløbet vedrørende samtalen mellem Christian Hesthaven og Lykke Sørensen og den efterfølgende orientering om Lykke Sørensens henvendelse til Justitsministeriet end det, der fremgår af Christian Hesthavens svar.

Lykke Sørensen har under genafhøring – og foreholdt dele af Christian Hesthavens forklaring – supplerende forklaret[434], at hun fik fortalt Christian Hesthaven om forløbet i 2017, inden han "lukkede hende ned". Hun sagde til ham,

432 Afhøringsekstrakten, side 714-715.
433 Afhøringsekstrakten, side 760.
434 Afhøringsekstrakten, side 788.

at hun ikke havde den samme erindring som ministeren om, at ministeren ikke havde kendskab til indholdet af mailen.

5.11.6.2. Spørgsmål nr. 461 (yderligere oplysninger)

Ved en besvarelse af spørgsmål nr. 461 den 1. april 2019, hvor der blev spurgt til et referat af operatørmødet den 23. februar 2016, modtog udvalget den PowerPoint præsentation, der er gengivet i afsnit 5.4.6, og som ikke tidligere havde været fremme i sagen, og som heller ikke indgik i det dokumentmateriale, som ombudsmanden modtog.

Fremkomsten af denne PowerPoint præsentation gav anledning til flere yderligere spørgsmål (spørgsmål nr. 555 og 556) til ministeren om, hvorfor denne ikke tidligere var blevet forelagt Folketinget og Folketingets Ombudsmand, ligesom Folketingets Ombudsmand i et brev af 8. april 2019 fandt anledning til at bemærke bl.a. følgende:

> "...
> På det grundlag, der nu foreligger ... må jeg forstå, at alle relevante akter muligvis fortsat ikke er stillet til rådighed for mig.
> ...
> Som det fremgår, er det korrekt, at jeg måtte lægge til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.
>
> Den måde, som Udlændinge- og Integrationsministeriet ... har udtrykt sig på, kan imidlertid for mig at se let opfattes sådan, at jeg har ment, at ministeriets forklaringer til mig er understøttet af de foreliggende akter og oplysninger i sagen.
>
> Dette er ikke tilfældet.
>
> Når jeg har "lagt til grund", at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis, skyldes det således – som det også fremgår af redegørelsen – den udlægning af sagsforløbet, som ministeriet selv er fremkommet med over for mig, og som er afgivet under ansvar efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 19.
> ..."

5.11.7. Folketingets Ombudsmand afslutter sagen

Den 16. september 2019 meddelte Folketingets Ombudsmand Udlændinge- og Integrationsministeriet, at han fra omtale i medierne havde forstået, at der var truffet beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission i sagen, og at han havde besluttet at afvente kommissoriet for undersøgelseskommissionen, før han ville tage stilling til, om der var grundlag for at foretage sig mere i sagen.

I brev af 8. januar 2020 meddelte Folketingets Ombudsmand – nu Niels Fenger – at han i lyset af kommissorium af 3. december 2019 for undersøgelseskommissionen ikke fandt grundlag for at foretage sig mere i sagen.

Undersøgelseskommissionen i sagen om instruksen om adskillelse ved indkvartering i asylsystemet (Instrukskommissionen) blev endeligt nedsat den 22. januar 2020.

KAPITEL 6

Det retlige grundlag for kommissionens vurderinger

Dette kapitel indeholder en gennemgang af det retlige grundlag for kommissionens vurderinger. Endvidere indeholder kapitlet en kort beskrivelse af de regler, der knytter sig til ministres ansvar.

Afsnit 6.1 indeholder en kort redegørelse for reglerne om indkvartering af asylansøgere, forældremyndighed og mindreåriges indgåelse af ægteskab. Afsnit 6.2 vedrører Danmarks internationale forpligtelser for så vidt sådanne forpligtelser har betydning for sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, der er gift eller samlevende. Afsnittet handler særligt om artikel 8 og 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ("Menneskerettighedskonventionen") og om FN's konvention om Barnets Rettigheder ("FN's børnekonvention" eller "Børnekonventionen").

I afsnit 6.3 redegøres for de regler og principper af forvaltningsretlig karakter, som kommissionen har fundet særlig relevant for sagen, og i afsnit 6.4 beskrives reglerne om oplysningspligten i forhold til Folketingets Ombudsmand. Herefter følger afsnit 6.5, der indeholder en kort beskrivelse af reglerne om ministres ansvar og det retlige grundlag, der gælder for undersøgelseskommissioners redegørelser for og vurderinger af ministres forhold.

Afsnit 6.6 har komparativ karakter og indeholder en beskrivelse af regler og praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere med en ægtefælle eller samlever i visse andre lande.

6.1. Indkvartering af asylansøgere, forældremyndighed og mindreåriges indgåelse af ægteskab

6.1.1. Reglerne om indkvartering af asylansøgere

Når en udlænding indgiver asylansøgning i Danmark, bliver udlændingen typisk indkvarteret på et asylcenter, mens myndighederne behandler ansøgningen. Udlændingestyrelsen, der har forsørgelsespligten over for den pågældende udlænding, træffer bestemmelse om indkvarteringen. Det fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 5, at Udlændingestyrelsen tilvejebringer og driver indkvarteringssteder for asylansøgere, hvilket kan ske i et samarbejde med bl.a. private organisationer eller selskaber, statslige styrelser eller kommuner. Det er således Udlændingestyrelsen, der er ansvarlig for fordelingen af asylansøgere på de enkelte indkvarteringssteder, mens den praktiske drift af asylcentrene varetages af en række indkvarteringsoperatører, herunder bl.a. Dansk Røde Kors.

Det fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, som er nyaffattet ved lov nr. 430 af 1. maj 2013, at Udlændingestyrelsen kan pålægge udlændingen at tage ophold på et indkvarteringssted efter styrelsens nærmere bestemmelse.[1] Bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, var i 2016 affattet således:

> ”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.”

1 Udlændingelovens § 42 a, stk. 7, blev ændret ved lov nr. 173 af 27. februar 2019, hvor bestemmelsens 4. pkt. om forbud mod voldelig adfærd på et indkvarteringssted blev præciseret.

Af bestemmelsens forarbejder (lovforslagets bemærkninger) fremgår det bl.a., at bestemmelsen indeholder "den almindelige indkvarteringsregel", og at den har til formål 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, herunder at nyankomne asylansøgere i videst muligt omfang skal indkvarteres i modtagecentre.[2] Det fremgår endvidere, at bestemmelsen indebærer, at der ved indkvarteringen vil skulle tages hensyn til sårbare personer, herunder uledsagede mindreårige, seksuelle minoriteter og transkønnede. Desuden anføres det bl.a.:

> "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.
>
> ...
>
> 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."

2 De specielle bemærkninger til nr. 15 (§ 42 a, stk. 7 og 8) i lovforslag nr. L 130 fremsat den 30. januar 2013.

I den dagældende (dvs. gældende i den periode, som er omfattet af kommissionens undersøgelse) udlændingelovs § 46 a, stk. 1, hed det bl.a.:[3]

> "Udlændingestyrelsens afgørelser kan bortset fra [...] de afgørelser, der er nævnt i [...] § 42 a, stk. 7, 3. pkt. [...], påklages til udlændinge- og integrationsministeren."

Denne bestemmelse blev oprindeligt indført ved lov nr. 421 af 1. juni 1994 om ændring af udlændingeloven mv. I forarbejderne til bestemmelsen hedder det bl.a.:[4]

> "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."

Der findes herudover bestemmelser i udlændingelovens kapitel 9 b (om uledsagede mindreårige udlændinge) og kapitel 9 c (om ledsagede mindreårige udlændinge uden lovligt ophold), der i visse situationer hjemler adgang for børn og unge-udvalget til at træffe afgørelse om anbringelse af mindreårige udlændinge uden for det pågældende indkvarteringssted, hvis der er en åbenbar risiko for, at den pågældendes sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af utilstrækkelig omsorg, behandling, overgreb mv.[5]

---

3 Bestemmelsen er nyaffattet ved lov nr. 821 af 9. juni 2020. Efter den nugældende udlændingelovs § 46, stk. 6, nr. 1, kan afgørelser efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt., fortsat ikke påklages.

4 Folketingstidende 1993-94 (1. samling), tillæg A, lovforslag nr. L 214 fremsat den 2. marts 1994, sp. 7295 ff.

5 Kapitel 9 b blev indsat ved lov nr. 702 af 8. juni 2017 om ændring af udlændingeloven, lov om voksenansvar og anbragte børn og unge og lov om socialtilsyn. Kapitel 9 c blev indsat ved lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love. Tidligere skete anbringelse efter reglerne i serviceloven eller, hvor den pågældende opholdt sig ulovligt i landet, efter principperne i serviceloven, jf. Folketidende 2016-2017, tillæg A, lovforslag nr. L 204 fremsat den 26. april 2017, side 23.

6.1.2. Forældremyndighed og mindreåriges indgåelse af ægteskab

Det fulgte af § 1 i den forældreansvarslov, der var gældende i 2016 (og af den nugældende forældreansvarslovs § 1 a), at børn og unge under 18 år var under forældremyndighed, medmindre de havde indgået ægteskab. Bestemmelsen, der var sammenfaldende med værgemålslovens § 1, stk. 1, fastlagde med andre ord, at ugifte børn og unge under 18 år var umyndige.

Ved lov nr. 81 af 24. januar 2017 om ændring af bl.a. lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, der trådte i kraft den 1. februar 2017, blev muligheden for at indgå ægteskab for unge under 18 år ved såkaldt "kongebrev" afskaffet. Der gælder nu en absolut aldersgrænse på 18 år for indgåelse af ægteskab i Danmark, jf. ægteskabslovens § 2. I modsætning til den tidligere ordning er det ikke muligt at dispensere herfra, uanset baggrunden for den mindreåriges ønske om at ville indgå ægteskab.

Frem til den 1. februar 2017 havde unge under 18 år således mulighed for at få dispensation – "kongebrev" – til at indgå ægteskab, jf. den dagældende ægteskabslovs § 1 a. Det var kommunerne, der i forbindelse med prøvelse af ægteskabsbetingelserne tog stilling til, om der kunne gives en aldersdispensation; en opgave, som kommunerne overtog fra de daværende statsamter i forbindelse med strukturreformen i 2007. Hvis en person under 18 år på denne måde indgik ægteskab, indebar det, at forældremyndigheden bortfaldt, og den unge blev myndig, jf. værgemålslovens § 1, stk. 1. Der kunne dog konkret fastsættes et vilkår om, at den unge under 18 år fortsat var mindreårig og dermed umyndig, indtil vedkommende fyldte 18 år, jf. den dagældende ægteskabslovs § 1 a. Unge under 18 år, der levede i fast samlivsforhold, eller som selv havde fået børn, var fortsat umyndige og under forældremyndighed.

Det var ikke nærmere reguleret i lovgivningen, hvilke personer under 18 år der havde mulighed for at opnå tilladelse fra kommunen til at indgå ægteskab. En afgørelse om dispensation fra alderskravet blev truffet ud fra en vurdering af den konkrete sags omstændigheder og på baggrund af en mangeårig praksis. Denne praksis var nærmere beskrevet i den dagældende ægteskabsvejledning.[6] Herefter blev der – henset til den seksuelle lavalder – ikke givet dispensation, hvis én af parterne var under 15 år. Der blev som udgangspunkt

6 Vejledning nr. 9246 af 18. marts 2016 om behandling af ægteskabssager, afsnit 2.1.1 og 2.2.

heller ikke givet dispensation, hvis begge parter var under 18 år, medmindre der forelå særlige omstændigheder. Kommunen kunne normalt dispensere fra alderskravet i tilfælde, hvor den ene part var under 18 år, hvis én eller flere af nedenstående betingelser var opfyldt, medmindre der forelå særlige omstændigheder:

- Den ene part var fyldt 18 år, og den anden part var fyldt 15 år, og parret havde eller ventede et barn sammen.
- Den ene part var fyldt 18 år, og den anden part var fyldt 16 år, og parret boede sammen i egen bolig. Hvis parterne havde en fælles selvstændig bolig, blev der også lagt vægt på parternes situation i øvrigt, særligt deres økonomiske situation, navnlig i relation til at kunne bevare boligen. Endelig blev der set på forholdets stabilitet; hvor længe de havde kendt hinanden mv.
- Den ene part var fyldt 18 år, og den anden part var fyldt 17 år.

Det fremgik endvidere af vejledningen, at såfremt der forelå særlige omstændigheder, f.eks. at en part var umoden og derfor ikke forstod betydningen af at indgå ægteskabet, burde kommunen af hensyn til den mindreårige part afslå at give dispensation, selvom betingelserne for at dispensere var opfyldt. Hvis en part var tvunget eller presset til at indgå ægteskabet, tilsagde beskyttelsen af den mindreårige og hensynet til den mindreåriges bedste, at kommunen altid skulle afslå at give dispensation. Omvendt gav vejledningen kommunen mulighed for at give dispensation, selv om betingelserne efter praksis ikke var opfyldt.

Endelig fremgik det af vejledningen, at afgørelser om aldersdispensation skulle træffes efter de beskrevne retningslinjer, også selvom en part stammede fra eller boede i et land, hvor ægteskabsalderen er lavere end i Danmark, eller hvor det er almindeligt at indgå ægteskab i en tidligere alder.

Forældrene til mindreårige udlændinge, som indrejser i Danmark uden forældrene, vil ofte være forhindret i at træffe bestemmelse om barnets personlige forhold. I sådanne situationer følger det af forældreansvarslovens § 28, at Familieretshuset (tidligere Statsforvaltningen) træffer bestemmelse om, hvem forældremyndigheden skal tilkomme, så længe forhindringen varer. Hvis en mindreårig udlænding, der indrejser uden sine forældre, er ledsaget af en eller flere voksne personer, som reelt er trådt i forældrenes sted, afgør

Udlændingestyrelsen konkret, om den mindreårige kan anses for ledsaget af den voksne person. I andre tilfælde, hvor udlændingen er mindreårig og uledsaget, udpeges efter udlændingelovens § 56 a, stk. 1, en repræsentant for barnet. Repræsentanten vil have kompetence til at træffe alle beslutninger, som en forældremyndighedsindehaver normalt kan træffe på vegne af barnet. Repræsentanten skal således ikke kun varetage barnets interesser i relation til spørgsmålet om opholdstilladelse i Danmark, men skal også drage omsorg for barnet og træffe afgørelse om dets personlige forhold.[7]

6.2. Danmarks internationale forpligtelser

6.2.1. Indledning

Ifølge kommissoriet skal undersøgelseskommissionen bl.a. undersøge og redegøre for, om myndighedernes administration og håndtering af sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig, er sket i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

I det følgende har undersøgelseskommissionen beskrevet det retlige grundlag, som undersøgelseskommissionen har fundet særlig relevant for kommissionens vurderinger, herunder navnlig Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og FN's børnekonvention.

6.2.2. Overordnet om betydningen af Menneskerettighedskonventionen og FN's børnekonvention i dansk ret

Menneskerettighedskonventionen blev inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Menneskerettighedskonventionen er således en del af dansk ret og skal bl.a. respekteres af danske myndigheder og håndhæves ved de danske domstole.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ("Menneskerettighedsdomstolen") har kompetence til at behandle klager fra fysiske eller juridiske personer, der hævder at være blevet krænket i forhold til rettigheder sikret i Menneskerettighedskonventionen eller en af de tillægsprotokoller hertil, som den relevante stat har tiltrådt.

---

7 Dagældende vejledning nr. 11347 af 30. december 2015 om behandling af sager om repræsentanter for uledsagede mindreårige udlændinge som senere erstattet af vejledning nr. 9259 af 20. marts 2019.

Det fremgår af Menneskerettighedskonventionens artikel 46, stk. 1, at staterne forpligter sig til at rette sig efter Menneskerettighedsdomstolens endelige dom i enhver sag, som de er part i. Det følger heraf, at domme fra Menneskerettighedsdomstolen alene er bindende for den eller de stater, der er part i sagen. Reelt har dog også domme og afgørelser afsagt mod andre stater end Danmark betydning i dansk ret, da Danmark som udgangspunkt skal overholde Menneskerettighedskonventionen, som den fortolkes af Menneskerettighedsdomstolen.[8] Uanset om en dom fra Menneskerettighedsdomstolen er afsagt i en sag mod Danmark eller en anden stat, må den derfor tages i betragtning, når Menneskerettighedskonventionens rækkevidde vurderes af danske forvaltningsmyndigheder eller domstole i lignende sager.

FN's børnekonvention blev vedtaget den 20. november 1989 og er undertegnet af Danmark den 26. januar 1990. Den trådte i kraft den 2. september 1990. Konventionen blev ratificeret af Danmark den 19. juli 1991 ved vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 22 den 31. maj 1991.

I tilknytning til FN's børnekonvention er FN's Børnekomité etableret. Komitéen har efter FN's børnekonventions artikel 43 kompetence til at påse, at staterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen.

For at muliggøre Børnekomitéens kontrolfunktion følger det videre af Børnekonventionens artikel 44, at staterne er forpligtet til at indsende periodiske rapporter til komitéen om de foranstaltninger, de har truffet for at virkeliggøre de rettigheder, der er anerkendt i konventionen, og om de fremskridt, der er gjort med hensyn til disse rettigheder. En periodisk rapport skal indgives inden to år fra konventionens ikrafttræden i den pågældende deltagerstat og herefter hvert femte år. Danmark har indtil nu afgivet fem rapporter. Rapporterne gennemgås af komitéen med den enkelte medlemsstat, hvilket har karakter af en art eksamination, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. Børnekomitéen udarbejder på baggrund af drøftelserne afsluttende bemærkninger og anbefalinger ("concluding observations"). Senest den 26. oktober 2017 afgav Børnekomitéen afsluttende bemærkninger og anbefalinger til Danmarks femte rapport til komiteen.

---

8 Om de (sjældne) magtfordelingsmæssige problemstillinger knyttet til rækkevidden af retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen i dansk ret, se Louise Halleskov m.fl., Folkeret og Menneskerettigheder, 1. udgave (2019), side 175, og Ole Terkelsen, "EMRK og den danske magtfordeling", Juristen, nr. 1, 2018.

Børnekomitéen har desuden kompetence til at vedtage generelle bemærkninger ("general comments") om fortolkningen og anvendelsen af FN's børnekonvention, jf. artikel 45.

Med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 78 den 7. maj 2015 tiltrådte Danmark den 7. oktober 2015 den valgfri protokol af 19. december 2011 til FN's børnekonvention og anerkendte dermed, at Børnekomitéen har kompetence til at modtage og behandle klager fra enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner, som hævder, at den danske stat har krænket sine forpligtelser efter konventionen eller en af de valgfri protokoller, som Danmark har tilsluttet sig. Komitéens afgørelser er ikke folkeretligt bindende og har alene karakter af vejledende udtalelser, som regeringen kan vælge at følge.[9]

Danske retsregler skal så vidt muligt fortolkes og anvendes på en måde, så folkeretsbrud undgås. Dette hænger sammen med, at der gælder en formodning om, at lovgivningsmagten ikke har haft til hensigt at krænke Danmarks folkeretlige forpligtelser.[10] Særligt vedrørende Menneskerettighedskonventionen kan det bemærkes, at det i inkorporeringslovens forarbejder er forudsat, at Menneskerettighedskonventionen vil kunne gå forud for (anden) dansk lovgivning, når lovgiver ikke har tilkendegivet et ønske om at fravige en bestemmelse i Menneskerettighedskonventionen eller en bestemt fortolkning heraf.[11]

6.2.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

6.2.3.1. Generelt om Menneskerettighedskonventionen og asylansøgere

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i retspraksis vedrørende en flerhed af bestemmelser i konventionen fastslået, at asylansøgere er en sårbar persongruppe med behov for særlig beskyttelse og opmærksomhed fra myndighedernes side.

---

9 Betænkning nr. 1546/2014 om inkorponering mv. inden for menneskeretsområdet, side 274, og fremsættelsestale den 25. februar 2015 til beslutningsforslag nr. B 78 om forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol af 19. december 2011 til konventionen om barnets rettigheder, Folketingstidende 2014-15 (1. samling), tillæg A.

10 Louise Halleskov m.fl., Folkeret og Menneskerettigheder, 1. udgave (2019), side 178-186. Der henvises i øvrigt til betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret og betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

11 Folketingstidende 1991-92, tillæg A, lovforslag nr. L 230 fremsat den 19. februar 1992, sp. 5467 f.

Dette ses eksempelvis i dommene i *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* og *Tarakhel mod Schweiz*, der begge vedrørte overførsel af asylansøgere mellem medlemsstater efter reglerne i EU's Dublinforordning,[12] og hvor Menneskerettighedsdomstolens Storkammer slog fast, at asylansøgere tilhører en "særlig underprivilegeret og sårbar befolkningsgruppe, der har behov for særlig beskyttelse".[13] Til støtte for dette udsagn henviste Menneskerettighedsdomstolen til, at der på både europæisk og internationalt plan hersker generel enighed om asylansøgeres særlige beskyttelsesbehov, hvilket kommer til udtryk bl.a. i EU's asyllovgivning, FN's flygtningekonvention og UNHCR's arbejde.[14]

Kravet om, at asylansøgere skal nyde en særlig beskyttelse, er af særlig vigtighed i relation til mindreårige asylansøgere, da sådanne har specielle behov og befinder sig i en udsat position ("specific needs and their extreme vulnerability").[15] Dette gælder, uanset om en mindreårig asylansøger er uledsaget eller ledsaget af en eller begge sine forældre.[16] Ifølge Menneskerettighedsdomstolen er en konsekvens heraf bl.a., at mindreårige asylansøgeres sårbarhed skal være en afgørende faktor for myndighederne,[17] og at faciliteter for modtagelse af mindreårige asylansøgere skal være alderssvarende og sikre, at de ikke udsættes for "a situation of stress and anxiety, with particularly traumatic consequences".[18] Menneskerettighedsdomstolen henviser i den forbindelse

12 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 29. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, EUT L 180/31.

13 *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, dom af 21. januar 2011 (30696/09), præmis 251, og *Tarakhel mod Schweiz*, dom af 4. november 2014 (29217/12), præmis 97.

14 *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, dom af 21. januar 2011 (30696/09), præmis 251, og *Tarakhel mod Schweiz*, dom af 4. november 2014 (29217/12), præmis 97 med henvisning til Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, der efterfølgende er blevet erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse, EUT L 180/96.

15 *Tarakhel mod Schweiz*, dom af 4. november 2014 (29217/12), præmis 119, og *Popov mod Frankrig*, dom af 19. januar 2012 (39472/07), præmis 91.

16 *Tarakhel mod Schweiz*, dom af 4. november 2014 (29217/12), præmis 119, og *Popov mod Frankrig*, dom af 19. januar 2012 (39472/07), præmis 91.

17 *Popov mod Frankrig*, dom af 19. januar 2012 (39472/07), præmis 91 med henvisninger til yderligere retspraksis.

18 *Tarakhel mod Schweiz*, dom af 4. november 2014 (29217/12), præmis 119, og *Popov mod Frankrig*, dom af 19. januar 2012 (39472/07), præmis 91.

til, at FN's børnekonvention opfordrer staterne til at tage skridt til at sikre, at mindreårige asylansøgere nyder beskyttelse og humanitær hjælp.[19]

Menneskerettighedsdomstolen har endvidere slået fast, at familiens enhed er en essentiel ret for flygtninge.[20] Særligt vedrørende børnefamilier, der ansøger om asyl, konkluderede Menneskerettighedsdomstolen i *Tarakhel mod Schweiz*, at Menneskerettighedskonventionens artikel 3 var krænket som følge af, at de schweiziske myndigheder ikke forud for afgørelsen om at Dublin-overføre en asylansøgerfamilie med mindreårige børn til Italien havde indhentet en tilstrækkelig garanti fra de italienske myndigheder for, at familien ville blive indkvarteret under omstændigheder, der var passende for en børnefamilie, og at familien ikke ville blive adskilt.[21]

Endelig har Menneskerettighedsdomstolen i to domme om staters processuelle forpligtelser i familiesammenføringssager vedrørende flygtninge udtalt, at sagsbehandlingen i sådanne sager skal fremmes med den påkrævede "fleksibilitet, hurtighed og effektivitet".[22]

6.2.3.2. Menneskerettighedskonventionens artikel 8 om ret til respekt for privatliv og familieliv

Menneskerettighedskonventionens artikel 8 har følgende ordlyd:

> "Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.
>
> *Stk. 2.* 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."

---

19 *Popov mod Frankrig*, dom af 19. januar 2012 (29217/12), præmis 91, og *Muskhadzhiyeva m.fl. mod Belgien*, dom af 19. januar 2010 (41442/07), præmis 62. Se endvidere nedenfor i afsnit 6.2.4 om FN's børnekonvention.

20 *Tanda-Muzinga mod Frankrig*, dom af 10. juli 2014 (2260/10), præmis 75, og *Mugenzi mod Frankrig*, dom af 10. juli 2014 (52701/09), præmis 54.

21 *Tarakhel mod Schweiz*, dom af 4. november 2014 (29217/12), præmis 120-121.

22 *Tanda-Muzinga mod Frankrig*, dom af 10. juli 2014 (2260/10), præmis 82, og *Mugenzi mod Frankrig*, dom af 10. juli 2014 (52701/09), præmis 62. Se afsnit 6.2.3.2.3 nedenfor om processuelle garantier.

Overordnet skal to spørgsmål afklares, når det skal vurderes, om et indgreb i personers familieliv er i overensstemmelse med artikel 8. *For det første* skal det afgøres, om de pågældende personer har stiftet et "familieliv" i bestemmelsens forstand. I bekræftende fald skal det *for det andet* vurderes, om det indgreb i personernes familieliv, der er under overvejelse, er i overensstemmelse med betingelserne for at gøre indgreb i bestemmelsens stk. 2.

Afklaringen af begge spørgsmål skal foretages med udgangspunkt i en konkret og individuel vurdering af omstændighederne i hver enkelt sag i lyset af kriterier opstillet i retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen. Dette uddybes i afsnit 6.2.3.2.1 (om familieliv) og afsnit 6.2.3.2.2 (indgrebsbetingelserne). I forlængelse heraf omtales i afsnit 6.2.3.2.3 en række relevante processuelle garantier, der følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

6.2.3.2.1. Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 1: Hvornår er der tale om et familieliv i artikel 8's forstand?

Menneskerettighedskonventionens artikel 8 finder alene anvendelse, hvis et par har stiftet et "familieliv" i bestemmelsens forstand. Som det er tilfældet for andre centrale begreber i Menneskerettighedskonventionen, har "familieliv" karakter af et autonomt konventionsbegreb. Dette indebærer, at Menneskerettighedsdomstolen fastlægger indholdet heraf uafhængigt af den nationale kvalifikation af den givne relation.[23]

Menneskerettighedsdomstolen tager ved familielivsvurderingen udgangspunkt i traditionelle familiestrukturer og anser efter fast retspraksis relationer mellem ægtefæller og deres mindreårige børn (fælles- og særbørn) som værende beskyttet.[24] Det samme gælder samlevende i faste og stabile forhold, der har stiftet et *de facto* familieliv. Ved vurderingen af, om der er tale om et *de facto* familieliv, lægges der vægt på bl.a., om parret har (eller har haft) fælles bopæl, og længden af forholdet, samt om parret har fået børn eller på

23 Se bl.a. Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave (2011), side 706-712, og Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 875-881.

24 Se bl.a. Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave (2011), side 706, og Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 875.

anden måde har udtrykt forpligtelse over for hinanden.[25] Der kan foreligge et familieliv, uanset om et par lever sammen på fælles bopæl eller ej.[26]

Det er en betingelse for at være omfattet af beskyttelsen i Menneskerettighedskonventionens artikel 8, at der er tale om et reelt ("genuine") ægteskab eller samlivsforhold. Tvangsægteskaber eller tvangssamliv er ikke omfattet af bestemmelsen, medmindre ægteskabet eller samlivet efter ægteskabets eller samlivets etablering har udviklet sig til at blive frivilligt og – dermed – et reelt familieliv.

Der er ikke retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen, der konkret tager stilling til, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved bedømmelsen af, om der er tale om et tvangsægteskab eller tvangssamliv. En afgørelse om, hvorvidt et ægteskab eller samliv er indgået og opretholdes ved tvang, skal dog være baseret på en konkret og individuel vurdering foretaget på et fyldestgørende beslutningsgrundlag og under iagttagelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8's øvrige processuelle garantier (jf. nedenfor i afsnit 6.2.3.2.3). Ved den konkrete og individuelle vurdering er det nærliggende at inddrage elementer såsom parternes tilkendegivelser om forholdets frivillighed, parternes alder og aldersforskel, hvorvidt der er fællebørn eller graviditet, samliv på fælles bopæl i oprindelseslandet og/eller i Danmark på et asylcenter og sagkyndige vurderinger af parrets relation. En – til en vis grad – sammenlignelig vurdering foretages allerede af udlændingemyndighederne, når det i sager om ansøgning om ægtefællesammenføring skal vurderes, hvorvidt det må anses for tvivlsomt, om et ægteskab eller samlivsforhold er etableret efter begge parters eget ønske, jf. udlændingelovens § 9, stk. 11.[27]

Som udgangspunkt er det ikke en forudsætning for at være omfattet af beskyttelsen i artikel 8, at et ægteskab er indgået i overensstemmelse med be-

25 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 875-881, og *Kroon mod Holland*, dom af 27. oktober 1994 (18535/91), præmis 30.

26 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 875-881, og *Kroon mod Holland*, dom af 27. oktober 1994 (18535/91), præmis 30, og *Oliari m.fl. mod Italien*, dom af 21. juli 2015 (18766/11), præmis 169.

27 Jf. bemærkningerne til denne bestemmelse (Folketingstidende 2001-02 (2. samling), tillæg A, lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002, side 3952 ff.) og notat om praksis efter udlændingelovens § 9, stk. 8 (nu § 9, stk. 11), af 16. oktober 2009.

tingelserne for ægteskabsindgåelse i national ret,[28] da familielivsvurderingen grundlæggende "is a question of facts depending upon the real existence in practice of close personal ties".[29] Derfor vil eksempelvis et par, der i deres hjemland har indgået et religiøst ægteskab, kunne have et familieliv, der er omfattet af artikel 8, såfremt relationen mellem parret opfylder kravene til et *de facto* familieliv; også selvom det religiøse ægteskab ikke anerkendes i national ret.[30] Tilsvarende gælder, hvis det pågældende par senere tager ophold i et andet land, f.eks. som asylansøgere eller flygtninge.

Ud fra de samme betragtninger vil ægteskaber indgået af mindreårige kunne være omfattet af artikel 8. Dette understøttes af, at der hverken i ordlyden af bestemmelsen eller i retspraksis stilles krav om, at ægtefæller skal være myndige for at kunne udøve familieliv. Det synes dog at fremgå af retspraksis, at der er en aldersmæssig undergrænse. Menneskerettighedsdomstolen har i en afvisningsafgørelse fra 2015 (*Z.H. og R.H. mod Schweiz*) udtalt, at artikel 8 ikke forpligter en stat til at anerkende et religiøst ægteskab mellem en 14-årig og en 18-årig.[31] Menneskerettighedsdomstolen lagde vægt på, *at* den seksuelle lavalder i Schweiz var 16 år, *at* Menneskerettighedskonventionens artikel 12 om retten til at indgå ægteskab overlader det til medlemsstaterne at fastsætte aldersgrænser for ægteskabsindgåelse, *at* der var tale om et sensitivt moralsk spørgsmål, og *at* de schweiziske myndigheder havde foretaget en grundig behandling af sagen.[32]

6.2.3.2.2. Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2: Betingelserne for at gøre indgreb i familieliv

Det forhold, at et par har stiftet et familieliv, der er omfattet af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, indebærer ikke, at parret har et absolut og ubetinget krav på beskyttelse heraf. En medlemsstat kan foretage indgreb i familielivet i overensstemmelse med de tre betingelser i artikel 8, stk. 2, hvorefter et indgreb skal:

- være i overensstemmelse med loven (legalitetskrav)

28 *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod UK*, dom af 28 maj 1985 (9217/80; 9473/81; 9474/81), præmis 63.

29 *Paradiso mod Italien*, dom af 24. januar 2017 (25358/12), præmis 140.

30 European Court of Human Rights: Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, para. 258. Guiden er tilgængelig på Menneskerettighedsdomstolens hjemmeside.

31 *Z.H. og R.H. mod Schweiz*, dom af 8. december 2015 (60119/12). Sagen vedrørte adskillelse af et asylpar efter Dublin-forordningen. Parret fik efterfølgende asyl i Schweiz.

32 *Z.H. og R.H. mod Schweiz*, dom af 8. december 2015 (60119/12), præmis 44.

- varetage ét eller flere af de opregnede lovlige hensyn (krav om lovligt formål)
- være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitetskrav)

Der redegøres nærmere for de tre betingelser nedenfor.

Det retligt relevante tidspunkt for vurderingen af, om betingelserne er opfyldt, er det tidspunkt, hvor de nationale myndigheder træffer afgørelse om at foretage indgreb i familielivet.[33] En sådan vurdering forudsætter nødvendigvis en forudgående eller samtidig vurdering af, om de relevante personer har stiftet et familieliv i bestemmelsens forstand. Ved indgreb af en længere varighed skal indgrebsbetingelserne være opfyldt i hele tidsperioden, og myndighederne vil være forpligtet til løbende at påse dette.

6.2.3.2.2.1. Legalitetskravet

Menneskerettighedskonventionens legalitetskrav minder om det hjemmelskrav, der udspringer af det offentligretlige legalitetsprincip i dansk ret.[34] Det indeholder to led, hvis udmøntning i konkrete sager beror på sagens omstændigheder, herunder navnlig karakteren af det konkrete indgreb (intensitetsbetragtninger), og hvilke offentlige og private interesser der er på spil.[35] Som det er tilfældet i relation til hjemmelskravet i dansk ret, skærpes de krav, der følger af Menneskerettighedskonventionens legalitetskrav, når der er tale om intensive og byrdefulde indgreb i en beskyttet rettighed.[36]

For det første indeholder legalitetskravet et hjemmelskrav, hvorefter et indgreb skal have grundlag i og være foretaget i overensstemmelse med materielle og processuelle regler i national ret.[37] Det kræves ikke, at hjemlen er en egentlig lov, idet eksempelvis retspraksis, bekendtgørelser eller andre typer af administrative forskrifter kan opfylde kravet.[38]

---

33 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 839 og 849.

34 Niels Fenger, Menneskerettighedskonventionen og dens betydning for dansk forvaltningsret, UfR 2018B.233.

35 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 841.

36 Se afsnit 6.3.5.2 vedrørende hjemmelskravet i dansk ret.

37 *Silver m.fl. mod UK*, dom af 25. marts 1983 (5947/72 m.fl.), præmis 86.

38 *Sunday Times mod UK*, dom af 26. april 1979 (6538/74), præmis 47.

Menneskerettighedsdomstolen har accepteret, at cirkulæreskrivelser, instrukser eller lignende udstedt af en overordnet administrativ myndighed til en underordnet myndighed om administrativ praksis eller interne regler, der regulerer forhold i en institution (anstaltsanordninger mv.), vil kunne opfylde legalitetskravets første led.[39] Et eksempel herpå er *Sahin mod Tyrkiet*, hvor hjemlen for regulering af adgangen til at bære islamisk hovedtørklæde på universiteter var et cirkulære udstedt med hjemmel i lov og fortolket i offentliggjort national retspraksis.[40] Et andet eksempel er *Doerga mod Holland*, hvor et offentliggjort cirkulære sammenholdt med fængselsmyndigheders interne forskrifter udstedt med hjemmel heri, som var fortolket af den hollandske højesteret, fandtes at opfylde hjemmelskravet.[41]

For det andet indeholder legalitetskravet kvalitative krav til det nationale hjemmelgrundlag, der skal være både tilgængeligt ("accessible") og forudsigeligt ("foreseeable").[42] De præcise krav til tilgængelighed og forudsigelighed i konkrete sager afhænger af "the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed".[43]

Tilgængelighedskravet indebærer et krav om offentliggørelse af hjemmelsgrundlaget, men der stilles ikke krav til måden, hvorpå dette sker.[44] Kravet har navnlig selvstændig betydning i sager, hvor hjemmelsgrundlaget udgøres af retspraksis eller af administrative forskrifter, der ikke offentliggøres automatisk via officielle kanaler.[45]

---

39 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 838 med henvisning til bl.a. *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987 (9248/81), præmis 51 og 54, og *Silver m.fl. mod UK* (5947/72 m.fl.), dom af 25. marts 1983, præmis 88.

40 *Leyla Sahin mod Tyrkiet*, dom af 10. november 2005 (4477/98), præmis 93.

41 *Doerga mod Holland*, dom af 27. april 2004 (50210/99), præmis 46-48, hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke fandt anledning til at tilsidesætte den hollandske højesterets vurdering af, at indgrebet havde hjemmel.

42 *Sunday Times mod UK*, dom af 26. april 1979 (6538/74), præmis 49, og *Leyla Sahin mod Tyrkiet*, dom af 10. november 2005 (4477/98), præmis 84.

43 *Groppera Radio m.fl. mod Schweiz*, dom af 28. marts 1990 (10890/84), præmis 68.

44 *Groppera Radio m.fl. mod Schweiz*, dom af 28. marts 1990 (10890/84), præmis 49, og *Amuur mod Frankrig*, dom af 26. juni 1996 (19776/92), præmis 53-54.

45 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 840.

I *Lebois mod Bulgarien* udtalte Menneskerettighedsdomstolen, at tilgængelighedskravet ikke er opfyldt, "if points which cannot be satisfactorily resolved on the basis of the substantive law are set out in internal orders of which the detainees have not been made sufficiently aware".[46] I sagen var der lovbemyndigelse til, at der af den bulgarske kriminalforsorg kunne fastsættes regler om varetægtsfængsledes adgang til besøg og telefonsamtaler, hvilket var sket helt overordnet i en offentliggjort bekendtgørelse, hvorimod den konkrete regulering af, hvornår og hvordan indgrebene kunne foretages, var indeholdt i to cirkulærer, der hverken var offentliggjorte eller på anden vis var gjort tilgængelige for varetægtsfængslede. Derfor var legalitetskravet ikke opfyldt, og Menneskerettighedskonventionens artikel 8 fandtes krænket.[47] Se tilsvarende *Khokhlich mod Ukraine* om en ikke-offentliggjort instruks, der regulerede forholdene for indsatte i landets fængsler,[48] og *Leander mod Sverige*, hvor alene den offentliggjorte del af instrukser fra den svenske regering til et nationalt politinævn om sagsbehandling (i sager om registrering og sletning af personoplysninger i et hemmeligt politiregister) kunne indgå i vurderingen af, om tilgængelighedskravet var opfyldt.[49]

Om forudsigelighedskravet – der grundlæggende skal beskytte individer mod vilkårlige indgreb i deres familie- eller privatliv – har Menneskerettighedsdomstolen udtalt, at det afgørende er, om hjemmelsgrundlaget er udformet med tilstrækkelig præcision til, at individer, om nødvendigt med relevant bistand, i en rimelig grad kan forudse konsekvenserne af en given handling.[50] Menneskerettighedsdomstolen har også udtalt, at kravets nærmere indhold beror på "indgrebets karakter, det relevante retsområde og antallet og karakteren af de berørte personer".[51]

Skønsmæssige retsregler kan opfylde forudsigelighedskravet, da Menneskerettighedsdomstolen anerkender, at der kan være et reelt behov for at anvende retsregler på individuelle og omskiftelige omstændigheder.[52] Det er dog en

46 *Lebois mod Bulgarien*, dom af 10. oktober 2017 (67482/14), præmis 66.
47 *Lebois mod* Bulgarien, dom af 10. oktober 2017 (67482/14), præmis 67-69.
48 *Khokhlich mod Ukraine*, dom af 29. april 2003 (41707/98), præmis 207-209, jf. præmis 113.
49 *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987 (9248/81), præmis 54, hvor Menneskerettighedsdomstolen anførte, at "only one is public and hence sufficiently accessible to be taken into account".
50 *Sunday Times mod UK*, dom af 26. april 1979 (6538/74), præmis 49.
51 *Vogt mod Tyskland*, dom af 26. september 1995 (17851/91), præmis 48.
52 *Kruslin og Huvig mod Frankrig*, domme af 24. april 1990 (11801/85 og 11105/84), præmis 29 og 30, og *De Tommaso mod Italien*, dom af 23. februar 2017 (43395/09), præmis 107-109.

betingelse, at grænserne for skønnets anvendelse fremgår af selve bestemmelsen eller af (tilgængelige) forarbejder, administrative forskrifter, retspraksis eller lignende.[53]

I førnævnte *Doerga mod Holland* konkluderede Menneskerettighedsdomstolen, at forudsigelighedskravet ikke var opfyldt, da hverken det offentliggjorte cirkulære eller de interne fængselsregler indeholdt præcise retningslinjer for, under hvilke omstændigheder der kunne ske indgreb i indsattes meddelelseshemmelighed, hvorfor hjemmelgrundlaget ikke i tilstrækkelig grad ydede beskyttelse mod vilkårlige indgreb.[54] Omvendt accepterede Menneskerettighedsdomstolen i sagerne *Landvreugd* og *Olivieira mod Holland*, at en bred skønsmæssig lovbestemmelse opfyldte forudsigelighedskravet.[55] Med henblik på "opretholdelse af ro og orden" gav bestemmelsen den lokale borgmester beføjelser til at udstede forskelligartede pålæg af varierende intensitet (bl.a. opholdsforbud i bydele), som kunne håndhæves af politiet.[56] Menneskerettighedsdomstolen lagde afgørende vægt på, at retspraksis om bestemmelsens fortolkning var offentliggjort, og at myndighederne gennem en lang årrække havde fulgt en fast, offentliggjort praksis om bestemmelsens konkrete anvendelse.[57] Yderligere fremhævede Menneskerettighedsdomstolen, at der var tilstrækkelige processuelle garantier i hollandsk ret til at sikre mod vilkårlighed.[58]

I tillæg til den materielle regulering af skønnet lægger Menneskerettighedsdomstolen, som det fremgår af *Landvreugd* og *Olivieira mod Holland*, ved bedømmelsen af forudsigelighedskravet tillige vægt på den processuelle beskyttelse af individer mod vilkårlige indgreb i forbindelse med myndigheders skønsudøvelse, herunder om der er givet tilstrækkelig begrundelse for og

53 *De Tommaso mod Italien*, dom af 23. februar 2017 (43395/09), præmis 109, hvor det også anføres, at "the detailed procedures and conditions to be observed do not necessarily have to be incorporated in rules of substantive law".

54 *Doerga mod Holland*, dom af 27. april 2004 (50210/99), præmis 52-54.

55 *Landvreugd og Olivieira mod Holland*, domme af 4. juni 2002, (37331/97 og 33129/96). Dommene er i al væsentligt ens.

56 *Landvreugd mod Holland*, dom af 4. juni 2002 (37331/97), præmis 29-31.

57 *Landvreugd mod Holland*, dom af 4. juni 2002 (37331/97), præmis 29-31.

58 *Landvreugd mod Holland*, dom af 4. juni 2002 (37331/97), præmis 65.

orientering om et indgreb.[59] Menneskerettighedsdomstolen stiller således krav om, at der ved indgreb i privat- og familieliv, der er baseret på et hjemmelsgrundlag, som nødvendiggør skøn, er "passende" garantier, der – afhængigt af arten og omfanget af indgrebet – kan indebære krav om domstolskontrol eller anden form for uafhængig prøvelse af indgrebets lovlighed.[60]

6.2.3.2.2.2. Kravet om lovligt formål

Det fremgår af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, at et indgreb i en rettighed beskyttet af bestemmelsen skal være begrundet i "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". Opregningen er udtømmende, og ifølge Menneskerettighedsdomstolen skal hensynene fortolkes indskrænkende i lyset af, at der er tale om en undtagelsesbestemmelse.[61]

Alligevel giver denne indgrebsbetingelse sjældent anledning til tvivl, da hensynene er formuleret bredt og derfor kan omfatte langt de fleste situationer, hvor nationale myndigheder har et legitimt behov for at foretage begrænsninger eller indgreb i de konventionssikrede rettigheder.[62] Der ses ikke at være eksempler fra retspraksis vedrørende artikel 8 på, at Menneskerettighedsdomstolen har afvist et formål påberåbt af en stat.

I sager af udlændingeretlig karakter er de hyppigt påberåbte – og anerkendte – formål hensyn til immigrationskontrol[63] og kriminalitetshåndhævelse (forebyggelse af uro eller forbrydelse).[64] Der foreligger så vidt ses ikke eksempler fra retspraksis, hvor hensyn til forebyggelse af tvang i ægteskaber eller

---

59 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 842-843, og *Solska og Rybicka mod Polen*, dom af 20. september 2018 (30497/17 og 31083/17), præmis 113, hvor Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at der "must be safeguards to ensure that the discretion left to the executive is exercised in accordance with the law and without abuse of power".

60 *Solska og Rybicka mod Polen*, dom af 20. september 2018 (30497/17 og 31083/17), præmis 113 med yderligere henvisninger til retspraksis. Se nærmere om processuelle garantier i afsnit 6.2.3.2.3 nedenfor.

61 Louise Halleskov m.fl., Folkeret og Internationale Menneskerettigheder, 1. udgave (2019), side 318, og *Nolan og K mod Rusland*, dom af 12. februar 2009 (2512/04), præmis 68-75.

62 *S.A.S. mod Frankrig*, dom af 1. juli 2014 (43835/11), præmis 114 vedrørende den tilsvarende betingelse i Menneskerettighedskonventionens artikel 9, stk. 2.

63 *Jeunesse mod Holland*, dom af 3. oktober 2014 (12738/10), præmis 100, og *Tuquabo-Tekle mod Holland*, dom af 1. december 2005 (60665/00), præmis 44. I disse sager – og øvrige vedrørende familiesammenføring – tager Menneskerettighedsdomstolen normalt stilling til det lovlige formål som led i prøvelsen af omfanget af den positive statslige forpligtelse efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

64 *Salem mod Danmark*, dom af 1. december 2016 (77036/11), præmis 61.

samlivsforhold er påberåbt. Derimod foreligger der retspraksis om staters positive pligt til at beskytte private mod chikane eller fysiske overgreb fra andre private (beskyttelse af andres rettigheder og pligter), herunder beskyttelse af personer mod nuværende eller tidligere partnere.[65] Endvidere har Menneskerettighedsdomstolen understreget, som nævnt ovenfor i afsnit 6.2.3.1, at staterne har en særlig forpligtelse til at beskytte mindreårige asylansøgere grundet disses særlige sårbare situation.

Hvis et indgreb i et familieliv ikke varetager et lovligt formål, er det allerede af den grund i strid med artikel 8.[66] Det forekommer, at Menneskerettighedsdomstolen – i stedet for at tage endelig stilling til kravet om lovligt formål – giver udtryk for, at et formål er "tvivlsomt", "meget tvivlsomt" eller giver anledning til "betydelig tvivl" og herefter foretager en bedømmelse af betingelsen om proportionalitet, hvor det pågældende formål tillægges begrænset vægt.[67]

6.2.3.2.2.3. Nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitetskrav)

Kravet om, at et indgreb i personers privatliv eller familieliv skal være "nødvendigt i et demokratisk samfund", indebærer for det første, at et indgreb skal modsvare et "presserende socialt behov". Ifølge Menneskerettighedsdomstolen er det ikke tilstrækkeligt, at indgrebet kan anses for samfundsmæssigt hensigtsmæssigt eller ønskeligt, men omvendt forudsættes det ikke, at indgrebet skal være uomgængeligt nødvendigt.[68] For det andet kræves, at indgrebet er proportionalt i forhold til det lovlige formål, der forfølges.[69] Menneskerettighedsdomstolen formulerer det normalt således, at der skal være en rimelig balance ("fair balance") mellem det formål, der søges realiseret, og det anvendte middel, som indgrebet repræsenterer.[70] Disse to elementer behandles normalt samlet af Menneskerettighedsdomstolen som et proportionalitetskrav, der indebærer, at der skal foretages en afvejning mellem på den ene side hensynet til

65 *Bevacqua og S mod Bulgarien*, dom af 12. juni 2008 (71127/01), præmis 77-84, og Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 888-892.

66 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 851.

67 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 851, der stiller sig kritisk over for denne fremgangsmåde, og *Khoroshenko mod Rusland*, dom af 30. juni 2015 (41418/04), præmis 114-115.

68 *Silver m.fl. mod UK*, dom af 25. marts 1983 (5947/72 m.fl.), præmis 97. Se desuden Jonas Christoffersen, Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights, 1. udgave (2009), kapitel 2.

69 *Silver m.fl. mod UK*, dom af 25. marts 1983 (5947/72 m.fl.), præmis 97.

70 *Levakovic mod Danmark*, dom af 23. oktober 2018 (7841/14), præmis 38.

rettighedshaveren og på den anden side hensynet til de modstående interesser, der begrunder indgrebet.[71] Som led i afvejningen skal det vurderes, om de anvendte foranstaltninger er rimelige og egnede til at opnå det lovlige formål.[72]

Ved vurderingen af, om proportionalitetskravet er opfyldt, har staterne en vis skønsmargin, hvis udstrækning beror på omstændighederne i den enkelte sag, karakteren af de rettigheder, der gøres indgreb i, rettighedens betydning for individet, indgrebets intensitet og karakteren af det lovlige formål, som indgrebet forfølger.[73] Yderligere afhænger størrelsen af skønsmarginen af, om der er tale om et retsområde, hvor der er en (nogenlunde) fælles retsopfattelse på nationalt, regionalt eller internationalt plan.[74] En sådan ensartethed vil normalt tale for en snævrere skønsmargin, hvorimod en manglende fælles retsopfattelse vil pege i retning af en bred skønsmargin.

Herudover har karakteren og grundigheden af den nationale proces betydning for omfanget af den nationale skønsmargin, idet en grundig og indgående vurdering og afvejning af nødvendigheden af et indgreb foretaget af nationale myndigheder og domstole normalt medfører, at den relevante stat overlades en større skønsmargin (jf. afsnit 6.2.3.2.3).[75]

Der foreligger ikke retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen, der direkte tager stilling til fortolkningen af artikel 8 i sager om indkvartering af asylansøgere (mindreårige eller ej). Herunder ses der ikke at være retspraksis om adskillelse under asylprocessen af ægtefæller eller samlevende, hvor en eller begge er mindreårige, ud fra hensyn til at beskytte den mindreårige mod

71 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 851-857, og Louise Halleskov m.fl., Folkeret og Internationale Menneskerettigheder, 1. udgave (2019), side 319-322.

72 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 851-857, og Louise Halleskov m.fl., Folkeret og Internationale Menneskerettigheder, 1. udgave (2019), side 319-322.

73 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 851-857, og Louise Halleskov m.fl., Folkeret og Internationale Menneskerettigheder, 1. udgave (2019), side 319-322. Se desuden Jens Elo Rytter, Individets Grundlæggende Rettigheder, 3. udgave (2019), side 115-118.

74 *Goodwin mod UK*, dom af 11. juli 2002 (28957/95), præmis 84-85. Se Kapotas og Tzevelekos (red.), Building Consensus on European Consensus, 1. udgave (2019), og Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 853.

75 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 852-853, og Louise Halleskov m.fl., Folkeret og Internationale Menneskerettigheder, 1. udgave (2019), side 321-322.

samlivstvang. Som nævnt ovenfor i afsnit 6.2.3.1 har Menneskerettighedsdomstolen dog gentagne gange understreget, at asylansøgere er en "sårbar persongruppe", der har brug for særlig beskyttelse, hvilket særligt gælder mindreårige asylansøgere, og domstolen har endvidere påpeget, at familiens enhed er en essentiel ret for flygtninge.

Ved proportionalitetsafvejningen i sager om adskilt indkvartering af asylpar, hvor den ene er mindreårig, er det dog nærliggende at søge inspiration i de kriterier, der fremgår af Menneskerettighedsdomstolens øvrige retspraksis vedrørende artikel 8's familielivsbeskyttelse på udlændingeområdet, herunder sager om familiesammenføring. Følgende faktorer kan derfor spille en rolle for, om et indgreb i personers familieliv i form af en adskillelse fra en ægtefælle eller samlever mod de pågældendes vilje konkret må anses for at være proportionalt: (i) den tidsmæssige udstrækning af adskillelsen, herunder om der foretages løbende vurderinger af indgrebets aktuelle nødvendighed; (ii) familiens mulighed for kontakt under adskillelsen; (iii) sagkyndige vurderinger af familiens fysiske og mentale trivsel (da asylansøgere generelt anses som en sårbar persongruppe, er det nødvendigt at få belyst adskillelsens konkrete indvirkning); (iv) de processuelle garantier forbundet med indgrebet, jf. afsnit 6.2.3.2.3, og; (v); hensyn til eventuelle mindreårige fællesbørns tarv, hvilket skal tillægges "afgørende betydning".[76] Noget tilsvarende må antages at gælde, hvis et par venter fælles barn (graviditet).

Herudover skal karakteren og vægten af det lovlige formål, der begrunder det konkrete indgreb i familielivet, vurderes i lyset af den enkelte sags omstændigheder. Ved proportionalitetsafvejningen er det således ikke tilstrækkeligt, at et indgreb er begrundet i et formål, der generelt er lovligt og tungtvejende, idet Menneskerettighedsdomstolen stiller krav om, at indgrebet konkret skal være sagligt, rimeligt og egnet. Dette fremgår eksempelvis af *Biao mod Danmark*, hvor Menneskerettighedsdomstolens Storkammer konkluderede, at den forskelsbehandling i relation til familiesammenføring mellem forskellige grupper af danske statsborgere, som den dagældende 28-års-regel i udlændingeloven resulterede i, var i strid med diskriminationsforbuddet i Menneskeret-

76 Eksempelvis *Neulinger og Shuruk mod Schweiz*, dom af 6. juli 2010 (41615/07), præmis 135, og *Jeunesse mod Holland*, dom af 4. december 2012 (12738/10), præmis 109. Tilsvarende General Comment nr. 14 af 29. maj 2013 fra FN's børnekomité, hvoraf fremgår, at hensynet til barnets tarv skal indgå med "særlig prioriteret vægt" i myndighedernes overvejelser, jf. afsnit 6.2.4.1 nedenfor.

tighedskonventionens artikel 14, jf. artikel 8.[77] Menneskerettighedsdomstolen lagde vægt på, at de af den danske regering påberåbte formål, der normalt anses for lovlige i udlændingeretlige sager (immigrationskontrol, integration mv.), ikke kunne retfærdiggøre forskelsbehandlingen, da de ikke var konkret underbyggede. Menneskerettighedsdomstolen anførte, at 28-års-reglen var baseret på generelle, "spekulative" argumenter om integrationsevne og ægteskabsmønstre blandt personer med anden etnisk oprindelse end dansk, hvilket afskar en konkret vurdering.[78] I tilknytning hertil udtalte domstolen, at generelle forudindtagede antagelser eller fremherskende sociale fordomme i et givet land ikke kan retfærdige forskelsbehandling.[79]

6.2.3.2.3. Processuelle garantier og betydningen af den nationale proces

Selvom det ikke fremgår udtrykkeligt af bestemmelsens ordlyd, stiller Menneskerettighedskonventionens artikel 8 krav til den nationale proces, der fører til indgreb i et familieliv. Det følger af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis, at bestemmelsen indebærer en række processuelle garantier, der skal bidrage til at beskytte individer mod vilkårlige indgreb.[80] Konkret har Menneskerettighedsdomstolen udtalt, at den nationale beslutningsproces skal være fair og tilstrækkelig til at sikre overholdelse af artikel 8.[81]

Ved bedømmelsen af, om det processuelle aspekt af artikel 8 er opfyldt, vurderer Menneskerettighedsdomstolen:

> "whether, having regard to the circumstances of the case and notably the importance of the decisions to be taken, the applicant has been involved in the decision-making process to a degree sufficient to provide him with the requisite protection of his interests."[82]

---

77 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10). Selv om dommen vedrører diskriminationsforbuddet i Menneskerettighedskonventionens artikel 14, er den relevant til at belyse fortolkningen af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, da bestemmelsernes proportionalitetsvurdering i al væsentlighed er ens. Såvel dommen som Menneskerettighedskonventionens artikel 14 omtales nærmere i afsnit 6.2.3.3 nedenfor.

78 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 124-126.

79 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 126.

80 European Court of Human Rights: Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, para. 277. Guiden er tilgængelig på Menneskerettighedsdomstolens hjemmeside.

81 *Petrov and X mod Rusland*, dom af 23. oktober 2018 (23608/16), præmis 101. Se endvidere *Ciliz mod Holland*, dom af 11. juli 2000 (29192/95).

82 *Petrov and X mod Rusland*, dom af 23. oktober 2018 (23608/16), præmis 101.

De processuelle garantier kan bl.a. indebære krav om en sagsbehandling, der fremmes med fornøden hurtighed, og en ret til begrundelse af afgørelser, der indebærer indgreb i familielivet.[83] Kravene gælder desto mere i sager, der omhandler sårbare persongrupper såsom flygtninge eller asylansøgere.[84] I sager, der involverer mindreårige børn, er nationale myndigheder og domstole forpligtede til at "place the best interests of the child at the heart of their considerations and attach crucial weight to it".[85]

Såfremt nationale myndigheder eller domstole ikke i tilstrækkelig grad har foretaget en vurdering af en afgørelses forenelighed med Menneskerettighedskonventionens artikel 8, vil bestemmelsen allerede af den grund kunne være krænket.[86] Omvendt kan en grundig national proces have (stor) betydning for Menneskerettighedsdomstolens prøvelsesintensitet. Menneskerettighedsdomstolen har således i de senere år udvist tilbageholdenhed i sin prøvelse i sager, hvor nationale myndigheder og domstole allerede har foretaget en indgående og omhyggelig vurdering af den påklagede sag i lyset af de relevante standarder i Menneskerettighedskonventionen på det pågældende retsområde.[87] Denne udvikling, der er udtryk for et øget fokus fra Menneskerettighedsdomstolens side på subsidiaritetsprincippet, er i relation til artikel 8 og udlændingeområdet navnlig kommet til udtryk i retspraksis om familiesammenføring og udvisning.[88]

Et eksempel fra familiesammenføringsområdet er *El-Ghatet mod Schweiz* fra 2016, hvor de schweiziske myndigheder havde meddelt en 15-årige egyptisk dreng afslag på familiesammenføring med sin far i Schweiz. Med henvisning til at faren selv havde valgt at efterlade drengen i hjemlandet og først efter

83 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 928-929.

84 *Tanda-Muzinga mod Frankrig*, dom af 10. juli 2014 (2260/10) og *Mugenzi mod Frankrig*, dom af 10. juli 2014 (52701/09).

85 *El Ghatet mod Schweiz*, dom af 8. november 2016 (56971/10), præmis 46, og *Mandet mod Frankrig*, dom af 14. januar 2016 (30955/12), præmis 56-57. Se nedenfor i afsnit 6.2.4.

86 Eksempelvis *Paposhvili mod Belgien*, dom af 13. december 2016 (41738/10), præmis 225-226, og *El Ghatet mod Schweiz*, dom af 8. november 2016 (56971/10), præmis 53-54.

87 Eksempelvis *Z.H. og R.H. mod Schweiz*, afgørelse af 8. december 2015 (60119/12), der er omtalt i afsnit 6.2.3.2.1. ovenfor.

88 *Ndidi mod UK*, dom af 14. september 2017 (41215/14), og *El Ghatet mod Schweiz*, dom af 8. november 2016 (56971/10). Om udvisningsretspraksis, se bl.a. Jens Elo Rytter, Udvisning af kriminelle udlændinge og EMRK artikel 8 – Menneskerettighedsdomstolen knæsætter bred skønsmargin for staterne, Juristen, nr. 5, 2017, side 164-172, og Johan Næser og Mikkel Lindberg Lauersen, Udvisning på grund af strafbart forhold – Levakovic mod Danmark og Assem Hassan Ali mod Danmark, Juristen, nr. 6, 2020.

en årrække havde søgt om familiesammenføring, og at drengen, der var relativt gammel, fortsat kunne bo sammen med moren i hjemlandet, indikerede Menneskerettighedsdomstolen, at afslaget på familiesammenføring ikke var i strid med artikel 8.[89] Alligevel var konklusionen, at artikel 8 var krænket, da de schweiziske myndigheder og domstole ikke i tilstrækkelig grad havde inddraget bestemmelsen, herunder hensynet til barnets tarv, ved afgørelsen om afslag på familiesammenføring og den efterfølgende domstolsprøvelse heraf. Menneskerettighedsdomstolen anførte følgende herom:

> "Had the domestic authorities engaged in a thorough balancing of the interests in issue, particularly taking into account the child's best interests, and put forward relevant and sufficient reasons for their decision, the Court would, in line with the principle of subsidiarity, consider that the domestic authorities neither failed to strike a fair balance between the interests of the applicants and the interest of the State, nor to have exceeded the margin of appreciation available to them under the Convention in the domain of immigration."[90]

På udvisningsområdet er betydningen af den nationale proces særligt kommet til udtryk siden 2017, hvor Menneskerettighedsdomstolen i *Ndidi*-dommen fremkom med følgende generelle betragtninger om staternes skønsmargin i relation til Menneskerettighedskonventionens artikel 8:

> "in Article 8 cases the Court has generally understood the margin of appreciation to mean that, where the independent and impartial domestic courts have carefully examined the facts, applying the relevant human rights standards consistently with the Convention and its case-law, and adequately balanced the applicant's personal interests against the more general public interest in the case, it is not for it to substitute its own assessment of the merits (including, in particular, its own assessment of the factual details of proportionality) for that of the competent national

89 *El Ghatet mod Schweiz*, dom af 8. november 2016 (56971/10), præmis 50-54.

90 *El Ghatet mod Schweiz*, dom af 8. november 2016 (56971/10), præmis 52. Se endvidere *Eze mod Sverige*, afgørelse af 17. september 2019 (57750/17), præmis 55-56, hvor de svenske myndigheder havde foretaget en tilbundsgående prøvelse i lyset af Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

> authorities. The only exception to this is where there are shown to be strong reasons for doing so."[91]

6.2.3.3. Menneskerettighedskonventionens artikel 14 om forbud mod diskrimination

Menneskerettighedskonventionens artikel 14 har følgende ordlyd:

> "Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold."

Menneskerettighedskonventionens artikel 14 er et accessorisk diskriminationsforbud, således at det finder anvendelse, når omstændighederne i en konkret sag falder inden for anvendelsesområdet af en af de øvrige bestemmelser i Menneskerettighedskonventionen. Det er ikke en betingelse for artikel 14's anvendelse, at hovedbestemmelsen er krænket.[92] I relation til Menneskerettighedskonventionens artikel 8 er det således tilstrækkeligt til at aktivere artikel 14, at den påståede diskrimination relaterer sig til familielivet i Menneskerettighedskonventionens artikel 8's forstand.

Når der skal tages stilling til, om en forskelsbehandling, der relaterer sig til en konventionsrettighed, er ulovlig og dermed i strid med artikel 14, skal det vurderes, om: i) der er tale om en forskelsbehandling af sammenlignelige situationer, der ii) kan henføres til en af de forbudte diskriminationsgrunde. I givet fald skal denne forskelsbehandling være iii) velbegrundet (forfølge et lovligt formål og være proportional) for ikke at udgøre diskrimination i strid med artikel 14.[93]

---

91 *Ndidi mod UK*, dom af 14. september 2017 (41215/14), præmis 76. Denne prøvelsesstandard har Menneskerettighedsdomstolen konsekvent fulgt siden, hvilket bl.a. er kommet til udtryk i *Levakovic mod Danmark*, dom af 23. oktober 2018 (7841/14), præmis 42.

92 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 88 med henvisninger til yderligere retspraksis. Om bestemmelsen, se bl.a. Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave (2011), side 962-1000; og Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 1277-1324.

93 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 89-90.

Det er klager, der har bevisbyrden for, at der er tale om sammenlignelige situationer, der vedrører en forbudt diskriminationsgrund, mens det er den indklagede stat, der skal bevise, at en eventuel forskelsbehandlingen forfølger et lovligt formål og er proportional.[94]

Bestemmelsen forbyder ulovlig forskelsbehandling af både direkte og indirekte karakter. Hvor direkte forskelsbehandling følger af lovgivningen eller fremgår af begrundelsen for en myndighedsafgørelse, foreligger der indirekte forskelsbehandling, når en forskelsbehandling sker på baggrund af neutrale regler, der i praksis administreres på en måde, som medfører forskelsbehandling.

6.2.3.3.1. Kravet om sammenlignelige situationer

En forskelsbehandling er alene ulovlig, hvis den vedrører personer i sammenlignelige situationer ("other persons in an analogous or relevantly similar situation enjoy preferential treatment").[95]

Selvom det ofte er ubestridt eller uproblematisk at fastslå, om der er tale om sammenlignelige situationer, kan betingelsen i visse tilfælde give anledning til vanskeligheder. I så fald kan der lægges vægt på, om der er en sagligt relevant lighed ("relevantly similar situation") mellem de situationer, for hvilke der kan konstateres forskelsbehandling, set i lyset af den berørte konventionsrettighed.[96] Endvidere kan der lægges vægt på genstanden og formålet med den foranstaltning, der medfører den påståede forskelsbehandling.[97]

6.2.3.3.2. Forbudt forskelsbehandling

Forskelsbehandling er kun i strid med artikel 14, såfremt den kan henføres til en af de diskriminationsgrunde, som bestemmelsen forbyder. Bestemmelsens angivelse af forbudte grunde er dog ikke udtømmende, jf. ordlyden "eller ethvert andet forhold".[98]

---

94 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 92.

95 *Konstantin Markin mod Rusland*, dom af 22. marts 2012 (30078/06), præmis 125.

96 Louise Halleskov m.fl., Folkeret og Menneskerettigheder, 1. udgave (2019), side 416, og *Hode og Abdi mod UK*, dom af 6. november 2012 (22341/09), præmis 50 med henvisninger til yderligere retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen.

97 *Fábián mod Ungarn*, dom af 5. september 2017 (78117/13), præmis 76.

98 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 89.

Menneskerettighedsdomstolen har i retspraksis fortolket bestemmelsen udvidende, således at den omfatter en bred vifte af forbudte forskelsbehandlingsgrunde.[99] De kriterier, der er blevet anset for at falde inden for bestemmelsens forbud, relaterer sig alle til identificerbare karakteristika hos de berørte personer, der ikke behøver at være medfødte eller uforanderlige.[100] Artikel 14 kan derfor omfatte forskelsbehandling baseret på en status, der er etableret gennem retlig klassificering af forskellige persongrupper i samfundet.[101]

Det fremgår af retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen, at visse forskelsbehandlingsgrunde generelt betragtes som særligt problematiske med den virkning, at alene meget tungtvejende grunde kan retfærdiggøre forskelsbehandlingen. Til disse hører nationalitet,[102] køn,[103] fødsel,[104] etnisk oprindelse[105] samt seksuel orientering og identitet,[106] der alle udgør karakteristika, som det enkelte individ er uden indflydelse på. Også karakteristika, der knytter sig til udøvelsen af grundlæggende civile og politiske rettigheder såsom religion og politisk anskuelse, vil normalt nyde en særlig beskyttelse, hvis de skulle blive anvendt som begrundelse for forskelsbehandling i relation til Menneskerettighedskonventionens artikel 14.[107]

6.2.3.3.3. Kravet om lovligt formål og proportionalitet

Hvis der er påvist forskelsbehandling af sammenlignelige situationer på grundlag af en eller flere af de forbudte forskelsbehandlingsgrunde, vil der foreligge diskrimination – og dermed krænkelse af artikel 14 – medmindre forskelsbehandlingen har en objektiv og rimelig begrundelse. I Menneskerettighedsdomstolens retspraksis formuleres det således, at forskelsbehandlingen skal tjene et lovligt formål, og at der skal være en rimelig grad af

99 *Carson m.fl. mod UK*, dom af 16. marts 2010 (42184/05), præmis 70, og *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 89. Se også Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 1288-1290.

100 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 89, og *Clift mod UK*, dom af 13. juli 2010 (7205/07), præmis 56-58.

101 Louise Halleskov m.fl., Folkeret og Menneskerettigheder, 1. udgave (2019), side 418.

102 *Gaygusuz mod Østrig*, dom af 16. september 1996 (17371/90), præmis 42, og *Koua Poirrez mod Frankrig*, dom af 30. september 2003 (40892/98), præmis 46.

103 *Konstantin Markin mod Rusland*, dom af 22. marts 2012 (30078/06), præmis 127.

104 *Camp og Bourimi mod Holland*, dom af 3. oktober 2000 (28369/95), præmis 38, og *Pla og Puncernau mod Andorra*, dom af 13. juli 2004 (69498/01), præmis 59-62.

105 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 94 og 114, og *D.H. m.fl. mod Tjekkiet*, dom af 13. november 2007 (57325/00), præmis 176.

106 *Schalk og Kopf mod Østrig*, dom af 24. juni 2010 (30141/04), præmis 97.

107 Louise Halleskov m.fl., Folkeret og Menneskerettigheder, 1. udgave (2019), side 418.

proportionalitet mellem det lovlige formål og de anvendte midler, dvs. den forskellige behandling af de berørte individer.[108]

Der findes ikke nogen entydig angivelse af, hvilke formål der anses for lovlige i artikel 14's forstand, da diskriminationstesten er udviklet af Menneskerettighedsdomstolen i retspraksis. Der er dog en formodning for, at formål som dem, der efter artikel 8-11, stk. 2, kan berettige indgreb i de relevante konventionsrettigheder, tillige vil være lovlige som begrundelse for forskelsbehandling i relation til artikel 14.[109]

Ved vurderingen af, om proportionalitetskravet er opfyldt, overlader Menneskerettighedsdomstolen normalt den indklagede stat en vis skønsmargin, hvis rækkevidde beror på en individuel vurdering af en række faktorer, herunder sagens omstændigheder, genstand og baggrund, og hvorvidt der er en ensartet holdning til det relevante retsspørgsmål på nationalt, regionalt eller internationalt plan (konsensus vurdering).[110] Skønsmarginen afhænger desuden af, hvilken af de forbudte diskriminationsgrunde der har dannet grundlag for den påståede forskelsbehandling, og hvilket konkret formål forskelsbehandlingen forfølger.

Hvis der er påvist forskelsbehandling som følge af en eller flere af de særligt problematiske forskelsbehandlingsgrunde, vil dette føre til intensiveret prøvelse hos Menneskerettighedsdomstolen og dermed en tilsvarende indsnævret skønsmargin for den indklagede stat. I den ovenfor i afsnit 6.2.3.2.2.3 omtalte dom i *Biao mod Danmark* lagde Menneskerettighedsdomstolen til grund, at klageren havde været udsat for indirekte forskelsbehandling på grundlag af etnisk oprindelse, hvorfor den danske stat skulle påvise tvingende eller meget tungtvejende grunde ("compelling or very weigthy reasons") uden relation til etnisk oprindelse for at retfærdiggøre forskelsbehandlingen af danske statsborgere i relation til familiesammenføring.[111] Menneskerettighedsdomstolen fandt, at den danske stat ikke havde løftet sin bevisbyrde herfor og henviste

108 Se f.eks. *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 90, og *Konstantin Markin mod Rusland*, dom af 22. marts 2012 (30078/06), præmis 125.
109 Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave (2011), side 989 ff., og Jens Elo Rytter, Individets Grundlæggende Rettigheder, 3. udgave (2019), side 450 ff.
110 *Konstantin Markin mod Rusland*, dom af 22. marts 2012 (30078/06), præmis 126, og *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 93.
111 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 94, 114 og 121.

bl.a. til, at forskelsbehandlingen var baseret på generelle, "spekulative" argumenter om integrationsevne og ægteskabsmønstre blandt personer med anden etnisk oprindelse end dansk, hvilket afskar en konkret vurdering,[112] og at generelle forudindtagede antagelser eller fremherskende sociale fordomme i et givet land ikke kan retfærdiggøre forskelsbehandling.[113]

Omvendt vil det normalt udvide en stats skønsmargin, hvis den påståede forskelsbehandling er begrundet i varetagelsen af overordnede sociale og økonomiske fordelingshensyn i samfundet.[114]

6.2.4. FN's børnekonvention

6.2.4.1. Relevante materielle bestemmelser og Børnekomitéens fortolkning heraf

Det fremgår af præamblen til FN's børnekonvention, 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."

FN's børnekonventions artikel 1 definerer, hvad der skal forstås ved et "barn":

> "I denne konvention forstås ved et barn ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet."

Børnekomitéen har i sine generelle bemærkninger til Børnekonventionen nr. 6 af 1. september 2005 om behandlingen af uledsagede mindreårige og separerede børn, der opholder sig uden for deres oprindelsesland, pkt. 9, udtalt:

> "This means that any instruments governing children in the territory of the State cannot define a child in any way that deviates from the norms determining the age of majority in that State."

112 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 125-126 og 138, jf. præmis 93.
113 *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 126.
114 *Burden mod UK*, dom af 29. april 2008 (13378/05), præmis 60 og 62-66, og *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 93.

Af FN's børnekonvention artikel 2, stk. 1, fremgår:

> "Deltagerstaterne skal respektere og sikre de rettigheder, der er fastsat i denne konvention, for ethvert barn inden for deres jurisdiktion, uden forskelsbehandling af nogen art og uden hensyn til barnets eller dettes forældres eller værges race, hudfarve, køn, sprog, religion, politiske eller anden anskuelse, national, etnisk eller social oprindelse, formueforhold, handicap, fødsel eller anden stilling."

I Børnekomitéens generelle bemærkninger til Børnekonventionen nr. 22 af 16. november 2017 om de generelle principper vedrørende børns menneskerettigheder i relation til international migration, pkt. 9, anføres følgende:

> "The non-discrimination principle of the Convention on the Rights of the Child obliges States parties to respect and ensure the rights set forth in the Convention to all children, whether they are considered, inter alia, migrants in regular or irregular situations, asylum seekers, refugees, stateless and/or victims of trafficking, including in situations of return or deportation to the country of origin, irrespective of the child's or the parents' or legal guardians' nationality, migration status or statelessness."

FN's Børnekonventions artikel 3, stk. 1, fastslår hensynet til barnets tarv:

> "I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række."

Den nærmere fortolkning og anvendelse af denne bestemmelse er nærmere beskrevet i bl.a. Børnekomitéens generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 om barnets tarv. Heraf fremgår, at bestemmelsen indebærer en forpligtelse til at inddrage hensynet til barnets tarv i alle sager, hvor konventionen finder anvendelse. Dette gælder særligt i sager vedrørende adskillelse af børn fra deres forældre.[115] Det anføres, at det forhold, at barnets tarv skal "komme

115 Generelle bemærkninger nr. 22 af 16. november 2017 fra FN's børnekomité (on the general principles regarding human rights of children in the context of international migration), pkt. 32.

i første række", betyder, at staterne har en forpligtelse til at tillægge barnets tarv en særlig stor vægt sammenlignet med andre hensyn. Samtidig understreges det, at det ikke indebærer, at ethvert andet hensyn skal tilsidesættes til fordel for barnets tarv, når der består en konflikt mellem barnets tarv og andre legitime hensyn og rettigheder:

> "However, since article 3, paragraph 1, covers a wide range of situations, the Committee recognizes the need for a degree of flexibility in its application. The best interests of the child – once assessed and determined – might conflict with other interests or rights (e.g. of other children, the public, parents, etc.). Potential conflicts between the best interests of a child, considered individually, and those of a group of children or children in general have to be resolved on a case-by-case basis, carefully balancing the interests of all parties and finding a suitable compromise. The same must be done if the rights of other persons are in conflict with the child's best interests. If harmonization is not possible, authorities and decision-makers will have to analyse and weigh the rights of all those concerned, bearing in mind that the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration means that the child's interests have high priority and not just one of several considerations. Therefore, a larger weight must be attached to what serves the child best."[116]

Det fremgår også af Børnekomitéens generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013, at konventionens artikel 3, stk. 1, medfører en forpligtelse for myndighederne til at redegøre for, hvordan barnets tarv er blevet undersøgt, vurderet og afvejet, når der træffes afgørelser, hvor konventionen finder anvendelse. Desuden fremgår det, at "barnets tarv" skal vurderes konkret fra sag til sag på grundlag af hver enkelt barns individuelle situation og behov.[117]

Af Børnekomitéens generelle bemærkninger, nr. 22 af 16. november 2017 om de generelle principper vedrørende børns menneskerettigheder i relation til international migration, pkt. 30, fremgår følgende om betydningen af barnets tarv:

---

116 Generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 fra FN's børnekomité om barnets tarv, pkt. IV, A, 4.
117 Generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 fra FN's børnekomité om barnets tarv, pkt. IV, A, 3, og pkt. V, A.

> "In particular, the best interests of the child should be ensured explicitly through individual procedures as an integral part of any administrative or judicial decision concerning the entry, residence or return of a child, placement or care of a child, or the detention or expulsion of a parent associated with his or her own migration status."

Herudover fastslås princippet om "family unity", jf. også FN's børnekonventions artikel 9, som et grundlæggende princip for varetagelse af barnets tarv.[118] I sager om adskillelse af børn fra deres forældre skal staten, hvis det er muligt, inddrage fagpersoner i denne vurdering bl.a. for at sikre, at barnets tarv ikke kan varetages på andre måder end adskillelse af barnet fra dets forældre, jf. også artikel 9. I sager, hvor børn adskilles fra deres forældre, har staten pligt til at sikre, at barnet bevarer kontakten og forholdet til sine forældre og sin familie, jf. også artikel 9, stk. 3.[119]

Af FN's børnekonventions artikel 9, stk. 1-3, fremgår således:

> "Deltagerstaterne skal sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen når kompetente myndigheder, hvis afgørelse er undergivet retlig prøvelse, i overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv. En sådan beslutning kan være nødvendig i særlige tilfælde, f.eks. ved forældres misbrug eller vanrøgt af barnet, eller hvor forældrene lever adskilt og der skal træffes beslutning om barnets bopæl.
>
> *Stk. 2.* I behandlingen af enhver sag i medfør til stykke 1 skal alle interesserede parter gives mulighed for at deltage i sagsbehandlingen og fremføre deres synspunkter.
>
> *Stk. 3.* Deltagerstaterne skal 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."

Af FN's børnekonventions artikel 12 fremgår:

---

118 Generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 fra FN's børnekomité om barnets tarv, pkt. V, A, 1, C.
119 John Tobin og Judy Cashmore, "The Right Not to Be Separated From Parents" i John Tobin, The UN Convention on the Rights of the Child – A Commentary, 1. udgave (2019), side 320 og 329 ff.

> ”Deltagerstaterne skal sikre 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.
>
> *Stk. 2.* Med henblik herpå skal barnet især gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager, der vedrører barnet, enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ i overensstemmelse med de i national ret foreskrevne fremgangsmåder.”

Af FN’s børnekonventions artikel 18 fremgår:

> ”Deltagerstaterne skal bestræbe sig på at sikre anerkendelse af princippet om, at begge forældre har fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling. Forældrene, eller i givet fald værgen, har hovedansvaret for barnets opdragelse og udvikling. Barnets tarv skal for dem komme i første række.
>
> *Stk. 2.* Med henblik på at sikre og fremme de rettigheder, der er indeholdt i denne konvention, skal deltagerstaterne yde passende bistand til forældre og værger ved disses udførelse af deres pligter som opdragere af børn og skal sikre udviklingen af institutioner, ordninger og tjenesteydelser til omsorg for børn.
>
> *Stk. 3.* Deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler for at sikre, at børn af arbejdende forældre har ret til at nyde godt af omsorgsforanstaltninger for børn, som de er berettigede til.”

Af FN’s børnekonventions artikel 19 fremgår:

> ”Deltagerstaterne skal 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 seksuelt misbrug, medens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.
>
> *Stk. 2.* Sådanne beskyttende foranstaltninger bør i passende omfang omfatte virkningsfulde retningslinier, såvel for udformning af sociale programmer, der kan yde den nødvendige støtte til barnet og til dem, der har barnet i deres varetægt, som til andre former for forebyggelse

> og identifikation, rapportering, henvisning, undersøgelse, behandling og opfølgning af tilfælde af børnemishandling som beskrevet ovenfor og om nødvendigt til retsforfølgelse."

Herudover beskytter FN's børnekonvention børns ret til liv og udvikling (artikel 6) samt ret til sundhed (artikel 24). Af artikel 24, stk. 3, fremgår:

> "Deltagerstaterne skal tage alle effektive og passende forholdsregler med henblik på afskaffelse af traditionsbundne ritualer, som er skadelige for børns sundhed."

Om artikel 24, stk. 3, har Børnekomitéen i de generelle bemærkninger nr. 4 af 1. juli 2003 om unges sundhed og udvikling udtalt, at bestemmelsen indebærer en forpligtelse til at beskytte mindreårige mod bl.a. indgåelse af tidlige ægteskaber, og at staterne bør fastsætte en minimumsalder for indgåelse af ægteskab. Det anbefales, at minimumsalderen for indgåelse af ægteskab er 18 år. Det samme fremgår af de generelle bemærkninger nr. 18 af 14. november 2014 om skadelige ritualer (harmful practices). Heraf fremgår det, at børneægteskaber defineres som ægteskaber, hvoraf mindst den ene af parterne er under 18 år, og at børneægteskaber anses for at være en form for tvangsægteskab, idet dog ægteskaber involverende personer over 16 år kan tillades under særlige omstændigheder baseret på en konkret og individuel modenhedsvurdering.[120]

Af pkt. 53 i de samme generelle bemærkninger fremgår desuden:

> "The best interests of the child and the protection of the rights of girls and women should always be taken into consideration and the necessary conditions must be in place to enable them to express their point of view and ensure that their opinions are given due weight. Careful consideration should also be given to the potential short-term and long-term impact on children or women of the dissolution of child and/or forced marriages and the return of dowry payments and bride prices."

120 Generelle bemærkninger nr. 18 af 14. november 2014 fra FN's børnekomité om skadelige ritualer (harmful practices), pkt. 20.

I pkt. 55, litra p, anbefaler komitéen desuden:

> "That the legislation includes mandatory restraining or protection orders to safeguard those at risk of harmful practices and provides for their safety and measures to protect victims from retribution."

I Børnekomitéens *concluding observations on the fifth periodic report of Denmark* fra 26. oktober 2017 konstaterede komitéen, at Danmark ikke bedømmer og inddrager barnets tarv i tilstrækkelig grad i asylsager.[121] På den baggrund anbefalede komitéen, at Danmark sikrer sig, at barnets tarv kommer i første række i alle asylsager.[122] Herudover anbefalede komitéen, at Danmark tager alle nødvendige midler i brug for at sikre princippet om familiens enhed for børn, som har behov for international beskyttelse, bl.a. i sager om familiesammenføring.[123]

Der ses ikke at foreligge afgørelser, generelle bemærkninger el.lign. fra Børnekomitéen, der i øvrigt tager stilling til problematikker relateret til indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part er mindreårig.

6.2.4.2. Forholdet mellem Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og Børnekonventionen for så vidt angår sagsområder dækket af kommissoriet

Ved fortolkningen af Menneskerettighedskonventionen inddrager Menneskerettighedsdomstolen ofte andre folkeretlige konventioner af regional eller international karakter, herunder EU-retten, praksis fra internationale og regionale prøvelsesorganer eller rapporter fra internationale eller regionale organisationer.[124] Dette er i overensstemmelse med de almindelige principper

121 "The best interests of the child is not adequately assessed and taken into account in asylum cases," jf. para. 39, d.

122 "The Committee urges the State Party to [...] Ensure that the best interests of the child are a primary consideration in all decisions and agreements in immigration cases," jf. para. 40, d.

123 "The Committee urges the State Party to [...] Take all necessary measures to guarantee the principle of family unity for children in need of international protection by, inter alia, increasing the age limit for children entitled to family reunification from 15 to 18 years, repealing the provision in the Alien Act according to which persons with temporary protection status cannot benefit from family reunification within the first three years, and providing effective access to embassies and consulates", cf. para. 40, f.

124 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 27-32. Se også *Tarakhel mod Schweiz*, dom af 4. november 2014 (29217/12), præmis 28-36 og 47-50, *Jeunesse mod Holland*, dom af 3. oktober 2014 (12738/10), præmis 69-75, og *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016 (38590/10), præmis 47-60.

for traktatfortolkning, der følger af artikel 31 i Wiener-konventionen af 23. maj 1969 om traktatretten.[125]

Inddragelsen af eksterne retskilder og materiale skyldes endvidere bl.a., at Menneskerettighedsdomstolen søger at nå et fortolkningsresultat, der harmonerer med staternes øvrige internationale forpligtelser, men også at folkeretten og EU-retten kan indeholde specifikke normer på konkrete retsområder, der kan støtte en bestemt fortolkning af de generelt formulerede bestemmelser i Menneskerettighedskonventionen, herunder påvirke omfanget af staternes skønsmargin (konsensus-betragtninger).[126]

I Menneskerettighedsdomstolens retspraksis vedrørende retten til respekt for privat- og familieliv efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8 inddrages FN's børnekonvention ofte som fortolkningsbidrag.[127] Dette gælder også i sager af udlændingeretlig karakter vedrørende eksempelvis familiesammenføring eller udvisning, hvor det navnlig er FN's børnekonventions artikel 3, stk. 1, om barnets tarv og Børnekomitéens udtalelser om bestemmelsens materielle og processuelle implikationer, som Menneskerettighedsdomstolen henviser til.[128]

Menneskerettighedsdomstolen henviser til FN's børnekonventions artikel 3, stk. 1, ved fastlæggelsen af det materielle og processuelle indhold af Menneskerettighedskonventionens artikel 8 til støtte for synspunktet om, at hensynet til barnet tarv er væsentligt og skal tillægges afgørende betydning i forbindelse med alle myndighedstiltag vedrørende børn.[129] Menneskerettighedsdomstolen anvender normalt en standardformulering, hvor det konstateres, at der "currently is a broad consensus – including in international law – in support

125 *Golder mod UK*, dom af 21. februar 1975 (4451/70), præmis 29.
126 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 27-32, og Louise Halleskov m.fl., Folkeret og Menneskerettigheder, 1. udgave (2019), side 321-322.
127 *Neulinger og Shuruk mod Schweiz*, dom af 6. juli 2010 (41615/07), præmis 49-55 og 135.
128 *Jeunesse mod Holland*, dom af 3. oktober 2014 (12738/10), præmis 73-75 og 109, og *Assem Hassan Ali mod Danmark*, dom af 23. oktober 2018 (25593/14), præmis 55-56.
129 *El Ghatet mod Schweiz*, dom af 8. november 2016 (56971/10), præmis 27-28 og 46-47, *Jeunesse mod Holland*, dom af 3. oktober 2014 (12738/10), præmis 73-75 og 109, og *Nunez mod Norge*, dom af 28. juni 2011 (55597/09), præmis 84.

of the idea that in all decisions concerning children, their best interests must be paramount".[130]

Med støtte i dette synspunkt om betydningen af hensynet til barnets tarv har Menneskerettighedsdomstolen eksempelvis ved prøvelsen af proportionalitetskravet i Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, fundet, at hensyn til mindreårige børn har været så tungtvejende, at det kunne opveje en forælders mangeårige ulovlige ophold i en stat.[131] Endvidere har Menneskerettighedsdomstolen udtalt, at hensynet til barnets tarv under artikel 8 har et processuelt aspekt, der indebærer, at myndighederne skal vurdere konsekvenserne af en afgørelse ("the practicality, feasibillity and proportionality") for mindreårige børns tarv og i den vurdering inddrage faktorer som børnenes alder, omstændighederne i de relevante stater og børns afhængighed af forældrene.[132]

Menneskerettighedsdomstolens fortolkning af betydningen af barnets tarv i retspraksis om artikel 8 er således på linje med de standarder for og betragtninger om betydningen af barnets tarv og familiens enhed, som kommer til udtryk i FN's børnekonvention og Børnekomitéens generelle bemærkninger, herunder i nr. 14 af 29. maj 2013 vedrørende FN's børnekonventions artikel 3, stk. 1, der er gennemgået i afsnit 6.2.4.1.

På den baggrund må det antages, at FN's børnekonvention ikke selvstændigt medfører en videre forpligtelse for danske myndigheder på sagsområder omfattet af kommissoriet, end hvad der følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Kommissionen bemærker dog, at FN's børnekonvention vil kunne have relevans i sager, hvor det kan lægges til grund, at et asylpar, hvor

---

130 *El Ghatet mod Schweiz*, dom af 8. november 2016 (56971/10), præmis 27-28 og 46-47, *Jeunesse mod Holland*, dom af 3. oktober 2014 (12738/10), præmis 73-75 og 109, og *Nunez mod Norge*, dom af 28. juni 2011 (55597/09), præmis 84. Samtidig har Menneskerettighedsdomstolen dog også tilkendegivet, at hensynet til barnets tarv ikke er et trumfkort, der sikrer børn eller deres forældre en opholdsret, jf. *El-Ghatet mod Schweiz*, dom af 8. november 2016 (56971/10), præmis 46, og at hensynet kan være mindre tungtvejende i udvisningssager, hvor der er begået alvorlig kriminalitet, jf. *Salem mod Danmark*, dom af 1. december 2016 (77036/11), præmis 75-76.

131 Eksempelvis *Jeunesse mod Holland*, dom af 3. oktober 2014 (12738/10) og *Kaplan m.fl. mod Norge*, dom af 24. juli 2014 (32504/11).

132 *Jeunesse mod Holland*, dom af 3. oktober 2014 (12738/10), præmis 109 og 118. Se endvidere *Eze mod Sverige*, dom af 21. juni 2016 (80529/13), præmis 47, og *El Ghatet mod Schweiz*, dom af 8. november 2016 (56971/10). I sidstnævnte anføres (præmis 46), at nationale domstole er forpligtet til at "place the best interests of the child at the heart of their considerations and attach crucial weight to it".

den ene part er mindreårig, ikke har etableret et familieliv i Menneskerettighedskonventionens artikel 8's forstand eksempelvis som følge af, at der er tale om et tvangsægteskab eller tvangssamliv. Den væsentligste funktion for FN's børnekonvention i sager vedrørende indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part er mindreårig, er at udgøre et relevant, supplerende fortolkningsbidrag, når rækkevidden af den materielle og processuelle beskyttelse, der følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, skal fastlægges i konkrete sager.

6.3. Forvaltningsretlige problemstillinger

6.3.1. Indledning

Efter kommissoriet skal kommissionen bl.a. undersøge og redegøre for, om myndighedernes administration og håndtering af sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig, er sket i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler og principper.

I det følgende vil kommissionen beskrive de almindelige forvaltningsretlige regler og principper, der har haft betydning for kommissionens vurdering heraf. Disse udledes af lovgivningen, uskrevne retsgrundsætninger og den standard om god forvaltningsskik, der er udviklet af ombudsmanden. Inddragelsen af god forvaltningsskik bygger på en forudsætning om, at ombudsmandens praksis herom har normerende indflydelse på forvaltningens virksomhed, selvom der ikke er tale om en retligt bindende standard i traditionel forstand.[133]

6.3.2. Forvaltningens organisation og styringsforhold

Den offentlige forvaltning omfatter alle forvaltningsmyndigheder, uanset om de hører under den statslige, regionale eller kommunale forvaltning. Inden for den statslige forvaltning udgør et ministeriums departement og underliggende styrelser en samlet hierarkisk organisation, hvor den enkelte ressortminister har det øverste parlamentariske og retlige ansvar. Dette følger af grundlovens §§ 12-14, der knytter ansvaret for statsforvaltningen til ministrene som enkeltpersoner.

133 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 48 og 667-696.

Det ministerialsystem, som er forudsat i grundloven, har som konsekvens, at den enkelte ressortminister inden for sit ressortområde kan udøve overordnelsesbeføjelser over for underordnede medarbejdere og myndigheder. Der eksisterer således et over-/underordnelsesforhold (subordinationsforhold) mellem et ministeriums departement og underliggende organer, herunder styrelser. I det følgende uddybes dette gennem en gennemgang af de generelle regler, der på ulovbestemt grundlag gælder for styring inden for hierarkisk opbyggede myndigheder (afsnit 6.3.2.1) og mellem myndigheder, der indgår i et administrativt hierarki (afsnit 6.3.2.2). Styring anvendes her som samlebegreb for retligt bindende ledelsesbeføjelser.

6.3.2.1. Styringsforhold internt i hierarkisk opbyggede forvaltningsmyndigheder

Den interne organisation i både departementer og styrelser er hierarkisk, og der eksisterer derfor et over-/underordnelsesforhold mellem lederen og de øvrige medarbejdere. Formelt set er det lederen, der udøver de beføjelser, som tilkommer myndigheden, mens de øvrige medarbejdere handler på lederens vegne i kraft af delegation.[134]

Det er ensbetydende med, at lederen kan give bindende tjenestebefalinger af både generel og konkret karakter til underordnede medarbejdere vedrørende både formelle (sagsbehandling) og materielle (indholdsmæssige) spørgsmål. Desuden kan lederen vælge at overtage behandlingen af en konkret sag på et hvilket som helst tidspunkt af sagsbehandlingen (call-in), ligesom lederen – inden for rammerne af de almindelige tilbagekaldelsesregler – kan vælge at ændre en sag, efter at der er truffet afgørelse (omgørelse).

Ledere på lavere niveau i myndighedens hierarki (eksempelvis afdelings- eller kontorchefer) har tilsvarende beføjelser over for lavere rangerende medarbejdere (eksempelvis souschefer eller fuldmægtige), så længe vedkommende agerer inden for de rammer, der er fastsat af ledelsen på et højere trin i hierarkiet.

134 Afsnit 6.3.2.1 er navnlig baseret på Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 19-21 og 39-44, og Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave (2018), side 67-69.

6.3.2.2. Styringsforhold mellem forvaltningsmyndigheder i et administrativt hierarki

De beføjelser, som en overordnet myndighed (eksempelvis et departement) har i forhold til en underordnet myndighed (eksempelvis en styrelse) i et administrativt hierarki, svarer i det væsentlige til de beføjelser, som tilkommer lederen internt i en hierarkisk opbygget forvaltningsvirksomhed, jf. afsnit 6.3.2.1 ovenfor.[135]

Dermed har den overordnede myndighed – i sidste ende den ansvarlige ressortminister – beføjelse til at meddele den underordnede myndighed både generelle og konkrete tjenestebefalinger om både formelle og materielle spørgsmål. Endvidere kan den overordnede myndighed af egen drift – inden for rammerne af tilbagekaldelsesreglerne – omgøre den underordnede myndigheds afgørelser, og den overordnede myndighed kan i enkeltsager eller generelt overtage kompetencen til at afgøre sager, der normalt afgøres af den underordnede myndighed (call-in).

Hertil kommer, at den overordnede myndighed sædvanligvis er rekursorgan i forhold til den underordnede myndigheds afgørelser.

Disse sædvanlige over-/underordnelsesbeføjelser, der i sidste ende tilkommer en minister som den øverst ansvarlige, kan være helt eller delvist fraveget i lovgivningen, hvilket ofte er tilfældet i praksis.

Endvidere antages subordinationsforholdet på ulovbestemt grundlag alene at gælde ubetinget, hvor den underordnede myndigheds kompetence hviler på delegation fra den overordnede myndighed. Hvis kompetencen derimod hviler på originær kompetence fra lovgivningsmagten, kan over-/underordnelsesbeføjelserne være begrænset. Såfremt spørgsmålet ikke er adresseret i lovgivningen, beror det på en fortolkning af den lovbestemte kompetenceordning, hvorvidt det traditionelle subordinationsforhold består og, i givet fald, i hvilket omfang.[136] Fortolkningens udgangspunkt bør være grundlovens

135 Afsnit 6.3.2.2 er navnlig baseret på Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 22-24 og 43-48, og Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen, Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med originær kompetence, UfR 1995B.25.

136 Dette spørgsmål er udførligt gennemgået af Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen, Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med originær kompetence, UfR 1995B.25. Se endvidere Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 45-48.

almindelige ordning, hvorefter ministeren som følge af sit parlamentariske og retlige ansvar har de sædvanlige instruktionsbeføjelser over for sin organisation. Derfor skal lovgivningsmagten med en vis tydelighed have signaleret, at over/-underordnelsesbeføjelserne er begrænset.[137]

Det er i litteraturen anført, at det må være forholdsvis klart, at en minister ikke kan udøve en call-in beføjelse på et område, hvor en styrelse er tillagt en originær kompetence, da dette vil stride mod den kompetencefordeling, der er forudsat af lovgivningsmagten.[138]

Hvis den underordnede myndighed er tillagt originær kompetence, og adgangen til rekurs til den overordnede myndighed samtidig er afskåret ved lov, antages omgørelsesbeføjelsen også at være bortfaldet, da brug af denne beføjelse i en sådan situation vil stride mod den kompetencefordeling, der er forudsat af lovgivningsmagten, jf. det ovenfor anførte vedførende call-in-beføjelsen.[139] Om adgangen til at udstede konkrete tjenestebefalinger består i denne situation, vil bero på en fortolkning af formålet med at placere den endelige administrative kompetence hos den underordnede myndighed. Hvis formålet er et ønske om at skåne ministeren for at træffe afgørelser i mange, ofte teknisk prægede enkeltsager, er udgangspunktet, at adgangen til at udstede både generelle og konkrete tjenestebefalinger bibeholdes, men bør udøves med tilbageholdenhed.[140] Hvis formålet derimod er at begrænse ministerens indflydelse, antages beføjelsen til at udstede konkrete tjenestebefalinger at være bortfaldet. Der skal dog foreligge forholdsvis sikre holdepunkter for at antage, at det er tilfældet.[141]

---

137 Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen, Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med originær kompetence, UfR 1995B.25, og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 45-48.

138 Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen, Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med originær kompetence, UfR 1995B.25, side 4, hvor der til støtte for synspunktet henvises til både den første betænkning (nr. 301) fra Administrationsudvalget af 1960 (A-60), side 11, og Østre Landsrets dom af 22. december 1966 (UfR 1967.424).

139 Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen, Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med originær kompetence, UfR 1995B.25, side 4, hvor det anføres, at "det formentlig må antages", at omgørelsesbeføjelsen bortfalder, når den endelige administrative kompetence placeres hos et underordnet organ.

140 Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen, Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med originær kompetence, UfR 1995B.25, side 4.

141 Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen, Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med originær kompetence, UfR 1995B.25, side 3-4.

Over-/underordnelsesforholdet indebærer herudover, at et departement er forpligtet til at føre tilsyn med sine underliggende styrelser, herunder undersøge forhold, som departementet bliver opmærksom på, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der er begået en ulovlighed.[142]

6.3.2.3. Overordnet om styringsmidlerne

De generelle styringsmidler, som tilkommer en overordnet forvaltningsmyndighed, tager sigte på at styre sagsområder (frem for enkeltsager) og indbefatter bl.a. administrative forskrifter.[143]

Administrative forskrifter kan udstedes som bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger. Bekendtgørelser anvendes, når forskriften indeholder bestemmelser, der umiddelbart normerer borgerens retsstilling.[144] Cirkulærer anvendes til at udstede generelle tjenestebefalinger, dvs. bindende generelle forskrifter, der alene retter sig til myndigheder.[145] Vejledninger anvendes til at udsende materiale, der ikke er bindende, f.eks. ved orientering om reglers indhold og baggrund og i forbindelse med meddelelse af oplysninger om fortolkning og administration af regler, herunder ved at give anvisninger på, hvordan en bestemt bindende forskrift eksempelvis kan tænkes overholdt.[146]

I FOB 1993.46 udtalte ombudsmanden, at han ikke var enig i et ministeriums vurdering af, at et cirkulære, der var udstedt af en styrelse, ikke indeholdt bestemmelser, der selvstændigt regulerede borgernes retsstilling. Ombudsmanden henviste til en bestemmelse i cirkulæret, hvorefter uddannelsestilbud ikke kunne godkendes, efter at uddannelsen var begyndt. Cirkulæret burde derfor have været udstedt i bekendtgørelsesform.

De konkrete styringsmidler, som tilkommer en overordnet forvaltningsmyndighed, tager sigte på at regulere enkeltsager, men kan tillige få generel

142 Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave (2018), side 380 ff., og ministeransvarlighedslovens § 3, nr. 3, jf. hertil afsnit 6.5.1.
143 For en nærmere gennemgang af de generelle styringsmidler, se Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 24 ff.
144 Jf. lovbekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016 om udgivelsen af en Lovtidende (lovtidendeloven) § 3, 1. pkt.
145 Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 6.
146 Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 7.

betydning, herunder i forhold til fremtidige sager, som den underordnede myndighed skal behandle. De konkrete styringsmidler omfatter bl.a. konkrete tjenestebefalinger, call-in, omgørelse, henskydning og rekurs.[147]

6.3.3. Faktisk forvaltningsvirksomhed og afgørelsesbegrebet

6.3.3.1. Indledning

Den offentlige forvaltnings opgaver inddeles almindeligvis i to overordnede kategorier: Faktisk forvaltning og afgørelse af konkrete sager.

Kategoriseringen af forvaltningens opgaver har betydning for, hvilke krav der skal iagttages af forvaltningen under sagsbehandlingen, da partsrettighederne i forvaltningsloven alene finder anvendelse i afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Enkelte af reglerne i forvaltningsloven finder dog også anvendelse på beslutninger, der er truffet i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed, idet de er udtryk for almindelige retsgrundsætninger.

Det kan i nogle tilfælde være vanskeligt at fastslå, om der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed eller en afgørelse, mens det i andre tilfælde er mere ligetil.

6.3.3.2. Afgørelsessager

I modsætning til offentlighedsloven, der gælder for al forvaltningsvirksomhed, gælder hovedparten af reglerne i forvaltningsloven alene "for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed", jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1.[148] Om udtrykket "truffet afgørelse" anføres det i bemærkningerne, at der sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde".[149]

En forvaltningsafgørelse er karakteriseret ved, at der er tale om:

- en udtalelse fra en offentlig myndighed,

147 For en nærmere gennemgang af de konkrete styringsmidler, se Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 30 ff.

148 Der er fastsat en række undtagelser til udgangspunktet i forvaltningslovens § 2, stk. 2-4, der bl.a. vedrører inhabilitetsreglerne.

149 Folketingstidende 1985-86, tillæg A, lovforslag nr. L 4 fremsat den 2. oktober 1985, sp. 115. Se også vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 10.

- som udstedes på offentligretligt grundlag (i modsætning til privatretligt grundlag, f.eks. en aftale),
- som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret, og
- som retter sig mod eksterne modtagere (i modsætning til internt mod myndigheden selv).[150]

Det anføres i litteraturen, at i tvivlstilfælde vil der ved vurderingen af, om der er tale om en afgørelse, kunne lægges vægt på den pågældende beslutnings væsentlighed for den eller de berørte og – hvor der fortsat er tvivl – også på det reale behov den eller de berørte har for i den givne situation at blive omfattet af forvaltningslovens partsrettigheder.[151] Det anføres af ombudsmanden, at der desuden kan indgå betragtninger om, hvor indgribende betydning en beslutning har, og hvilket behov borgeren har for at være omfattet af forvaltningslovens partsrettigheder.

6.3.3.3. Faktisk forvaltningsvirksomhed

Faktisk forvaltningsvirksomhed udgør langt størstedelen af forvaltningens aktiviteter og dækker over en stor og forskelligartet liste af opgaver, som ikke kan opregnes udtømmende. Overordnet set er faktisk forvaltningsvirksomhed en residualkategori for alle andre opgaver end retsakter.[152] Faktisk forvaltningsvirksomhed omfatter bl.a. den faktiske levering af serviceydelser til borgerne, herunder børnepasning, undervisning og patientbehandling mv.[153]

Karakteristisk for faktisk forvaltningsvirksomhed er, at den ikke tager sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til enkeltpersoner.[154] Selvom der i mange faktiske handlinger også er et element af beslutninger, der kan

150 Se bl.a. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 23-29, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 91-95, og Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #4, afgørelsesbegrebet. Guiden er tilgængelig på ombudsmandens hjemmeside.

151 Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2011), side 37 ff. om væsentlighedskriteriet, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 24, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), side 100-105.

152 Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 104, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), side 99-101.

153 Folketingstidende 1985-86, tillæg A, lovforslag nr. L 4 fremsat den 2. oktober 1985 om forslag til forvaltningslov, sp. 114 ff.

154 Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 10.

virke normerende over for borgerne, medfører dette ikke nødvendigvis, at der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Hovedparten af de administrative beslutninger, som forvaltningen træffer i forbindelse med udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed, vil ikke være afgørelser i forvaltningslovens forstand. En administrativ beslutning, der træffes som led i den faktiske forvaltningsvirksomhed, kan dog udgøre en afgørelse, såfremt den er af overvejende retlig karakter og fastsættes ud fra offentligretlige regler og ensidigt normerer den berørte borgers retsstilling, jf. de kriterier der er nævnt i afsnit 6.3.3.2 ovenfor.

Eksempelvis har ombudsmanden fundet, at en kommunes beslutning om, hvilken dagsinstitution et barn skulle optages i, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.[155] Andre eksempler er en skoles beslutning om overflytning af en elev til en anden skole,[156] en skoles beslutning om midlertidig eneundervisning for en elev,[157] og en kommunens besøgsrestriktioner for pårørende til en plejehjemsbeboer.[158] Omvendt har ombudsmanden fundet, at en præsts beslutning om, at en far til en konfirmand ikke kunne sidde ved siden af sin datter under konfirmationen, men et andet sted i kirken, ikke er en afgørelse.[159]

6.3.4. Formelle krav til forvaltningens sagsbehandling

6.3.4.1. Indledning

De krav, der stilles til den administrative sagsbehandling (de formelle krav), følger først og fremmest af forvaltningsloven, der som udgangspunkt alene gælder for sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse, jf. afsnit 6.3.3.2 ovenfor. For den forvaltningsvirksomhed, der ikke reguleres af forvaltningsloven, gælder de uskrevne retsgrundsætninger, der kan indeholde såvel formelle som materielle retlige krav. Herudover følger visse krav til forvaltningens virksomhed af god forvaltningsskik.

I det følgende gennemgås de formelle krav, der er af relevans for kommissionens beretning.

155 FOB 2007-20-1.
156 FOB 2015-10.
157 FOB 2013-2.
158 FOB 2010 20-7.
159 FOB 2018-25.

6.3.4.2. Officialprincippet

Officialprincippet – også benævnt "officialmaksimen eller "undersøgelsesprincippet" – er en uskreven retsgrundsætning, hvorefter det påhviler forvaltningen at indhente de fornødne oplysninger til at afgøre en sag korrekt.[160] Formålet med officialprincippet er at sikre, at forvaltningens dispositioner materielt er lovlige og korrekte.

Officialprincippet gælder både i afgørelsessager og ved udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.[161] Ifølge ombudsmanden skal en forvaltningsmyndighed i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed sikre sig, at den er i besiddelse af det oplysningsgrundlag, der er nødvendigt for at handle forsvarligt og korrekt.[162]

Overordnet set indeholder officialprincippet tre aspekter, der vedrører henholdsvis afgrænsningen af sagens ramme, fastlæggelsen af det relevante beviskrav (hvornår er sagen oplyst tilstrækkeligt) og oplysningsmetoder.[163]

Det er forvaltningsmyndigheden selv, der afgør, hvilke oplysninger og undersøgelser der er nødvendige, herunder om det er nødvendigt at indhente andre oplysninger end dem, der eventuelt er tilvejebragt af parten. I den forbindelse må foreløbige overvejelser om sagens afgørelse spille ind i den forstand, at de momenter, som må formodes at få betydning ved sagens afgørelse, må søges belyst. Med andre ord er alle sagligt relevante faktiske og retlige forhold omfattet af undersøgelsespligten.[164]

En sag er oplyst tilstrækkeligt, når der er tilvejebragt det fornødne grundlag for at træffe en materielt lovlig og rigtig afgørelse. Ved vurderingen af, hvor omfattende undersøgelser der skal foretages, indgår en flerhed af momenter, herunder både hensynet til at træffe den materielt rigtige afgørelse samt hensynet til at undgå unødvendig forsinkelse af sagen. Undersøgelsespligten

160 Se bl.a. Jon Andersen, Forvaltningsret, 9. udgave (2017), side 56-58, Revsbech m.fl., Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 144, og Vestre Landsrets dom af 8. april 2005 (UfR 2005.2277).
161 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 484, og Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #8, officialprincippet. Guiden er tilgængelig på ombudsmandens hjemmeside.
162 Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #8, officialprincippet.
163 Disse er indgående behandlet af Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 484-539.
164 Karsten Revsbech m.fl., Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 147.

skærpes, når der er tale om afgørelser af indgribende karakter,[165] uden at dette dog må medføre en langsommelig sagsbehandling.[166]

I visse tilfælde kan en sags hastende karakter tale for, at der træffes visse faktiske foranstaltninger af foreløbig karakter – dvs. på et umiddelbart utilstrækkeligt oplyst grundlag – for at afværge skade på andres liv eller helbred eller i øvrigt som følge af tungtvejende hensyn til parter eller offentlige interesser. I sådanne tilfælde anerkendes i retspraksis en adgang til at træffe afgørelser af midlertidig karakter på et ufuldstændigt grundlag.[167] Det anføres dog samtidig, at forvaltningsmyndigheden hurtigst muligt herefter må træffe en endelig afgørelse på grundlag af en fuldstændig undersøgelse af sagen.[168]

Officialprincippet har karakter af en garantiforskrift, hvis overholdelse generelt er af væsentlig betydning for en afgørelses lovlighed. Såfremt princippet er tilsidesat, kan det medføre en afgørelses ugyldighed.

En blandt mange metoder til at tilvejebringe et fyldestgørende afgørelsesgrundlag er reglerne om partshøring, der gennemgås i det følgende.

6.3.4.3. Partshøring

6.3.4.3.1. Indledning og baggrund

Reglerne om partshøring (der også benævnes kontradiktion) regulerer parters adgang til – med henblik på varetagelse af egne interesser – at blive orienteret om en sags faktiske afgørelsesgrundlag og fremkomme med en udtalelse herom, inden sagen afgøres.[169] Partshøring bidrager endvidere til at sikre, at forvaltningsmyndigheden har de fornødne oplysninger til at træffe en lovlig og korrekt afgørelse.[170]

165 Karsten Revsbech m.fl., Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 149 med henvisning til Østre Landsrets dom af 17. december 2002 (UfR 2003.770).
166 FOB 1983.105.
167 Højesterets dom af 11. januar 1994 (UfR 1994.247), der omtales i Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 494. Se endvidere Karsten Revsbech m.fl., Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 149-152.
168 Karsten Revsbech m.fl., Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 151.
169 Om partsbegrebet, se Karsten Revsbech m.fl., Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 188-195, og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 97-109.
170 Afsnittet om partshøring er navnlig baseret på Karsten Revsbech m.fl., Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 209-226, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), side 405-434, og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 576-601.

Reglerne om partshøring findes i forvaltningslovens §§ 19-20 (om partshøring på myndighedens initiativ) og § 21 (partshøring på partens initiativ). Disse regler suppleres af uskrevne retsgrundsætninger og god forvaltningsskik. Overordnet er reglerne udformet således, at pligten til partshøring i visse tilfælde er begrænset af hensyn til sagens fremme, og hvor partshøringen vil kunne virke overflødig og formalistisk.

Partshøring udgør en væsentlig retsgaranti. Reglerne herom har karakter af garantiforskrifter, hvis tilsidesættelse medfører ugyldighed, medmindre det godtgøres, at den manglende partshøring ikke har influeret på afgørelsen.[171]

6.3.4.3.2. Høring på myndighedens initiativ

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, er udgangspunktet, at en forvaltningsmyndighed har pligt til at foretage partshøring, når: i) parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende ii) sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, når iii) oplysningerne er til ugunst for parten og iv) af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Partshøringspligten gælder, uanset om parten allerede har kendskab til de konkrete oplysninger, hvis vedkommende ikke er bekendt med, at oplysningerne vil blive brugt i forbindelse med en konkret sag.[172]

Betingelsen om, at oplysningerne skal vedrøre en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, indebærer, at alene oplysninger vedrørende en sags bevismæssige grundlag eller oplysninger, der relaterer sig til sagens faktiske omstændigheder, er omfattet af partshøringspligten. Eksterne faglige vurderinger, der indeholder subjektive vurderinger, er omfattet, hvis de bidrager til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag. Derimod er oplysninger om eller vurderinger af en sags retlige omstændigheder ikke omfattet, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger såsom indholdet af gældende ret, relevante retsafgørelser eller administrative afgørelser mv.[173]

---

171 Se bl.a. Højesterets domme af 17. oktober 2006 (UfR 2007.225/2) og af 28. november 2011 (UfR 2012.605), der begge omtales i Karsten Revsbech m.fl., Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 372-375.
172 Se f.eks. FOB 2008.483 og FOB 2015.17.
173 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 541, og Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #9, partshøring, pkt. 4.2. Guiden er tilgængelig på ombudsmandens hjemmeside.

En oplysning har væsentlig betydning, hvis der er grundlag for at antage, at parten har en interesse i at blive hørt, og hvis en høring må antages at kunne bidrage til at sikre, at myndigheden har det fornødne beslutningsgrundlag.

Der gælder efter § 19, stk. 2, nr. 1-6, en række undtagelser til partshøringspligten. Undtagelserne omfatter bl.a. tilfælde, hvor det efter oplysningernes eller vurderingernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen uden at høre parten (nr. 1), og hvor partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse (nr. 3). I vejledningen til forvaltningsloven anføres det, at bestemmelsen forudsætter, at der foretages en konkret vurdering af på den ene side partens interesse i at blive hørt og på den anden side vedkommende offentlige eller private interesse.[174]

Efter forvaltningslovens § 20, stk. 1, kan partshøring desuden undlades i sager, hvor myndigheden efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen, og hvis sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det. Det følger bl.a. af forarbejderne til bestemmelsen, at undladelse af partshøring efter denne bestemmelse alene kan komme på tale i tilfælde, hvor afgørelsen ikke går ud på at gøre indgreb over for den pågældende part.[175] Undtagelsesreglen kan således ikke finde anvendelse i sager om meddelelse af forbud eller påbud, tilbagekaldelse af en tilladelse eller i øvrigt i sager, hvor afgørelsen går ud på at gøre indgreb i partens friheds- eller rettighedssfære.[176] Bestemmelsen finder endvidere ikke anvendelse på sager, der går ud på afgørelse af tvister mellem to eller flere parter, da forvaltningen i sådanne sager ikke vil have samme adgang til at omgøre afgørelsen.[177]

Bestemmelserne i forvaltningsloven er minimumsregler og er derfor ikke til hinder for, at der gennemføres partshøring i videre omfang. I Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven anføres det, at partshøring bør foretages også i tilfælde, hvor parten skønnes at kunne have interesse i at få lejlighed

174 Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven pkt. 114.
175 Folketingstidende 1985-86, tillæg A, lovforslag nr. L 4 fremsat den 2. oktober 1985 om forslag til forvaltningslov, bemærkninger til § 20, sp. 61 ff.
176 Se også vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 119.
177 Folketingstidende 1985-86, tillæg A, lovforslag nr. L 4 fremsat den 2. oktober 1985 om forslag til forvaltningslov, bemærkninger til § 20, sp. 61 ff.

til at se og eventuelt kommentere afgørelsesgrundlaget, medmindre hensynet til offentlige eller andre privates interesser taler imod det.[178]

Forvaltningsloven stiller ikke krav til, hvordan partshøring skal foretages, og det kan derfor som udgangspunkt ske såvel skriftligt som mundtligt. Der er normalt heller ikke noget til hinder for, at en myndighed f.eks. i et brev eller en mail til parten blot gengiver de oplysninger, der er omfattet af partshøringspligten, og samtidig anmoder om partens bemærkninger hertil. Det er i den forbindelse vigtigt, at myndigheden er opmærksom på, om det fremstår tilstrækkeligt klart for parten, at der er tale om en partshøring, og hvad vedkommende skal forholde sig til.[179]

God forvaltningsskik tilsiger, at forvaltningen partshører på et sprog, der er målrettet den konkrete situation, og som er forståeligt for modtageren.[180] Hvis der er tale om en part, som tilhører en særligt udsat målgruppe, bør myndigheden tage højde for dette, når partshøringen tilrettelægges.[181]

6.3.4.3.3. Høring på partens initiativ

Efter forvaltningslovens § 21, stk. 1, kan den, der er part i en sag, som udgangspunkt på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Efter bestemmelsens stk. 2 kan retten til at blive partshørt dog tilsidesættes bl.a., hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

6.3.4.4. Notatpligt

6.3.4.4.1. Indledning og baggrund

Det følger af offentlighedslovens § 13, at en forvaltningsmyndighed i afgørelsessager[182] har notatpligt vedrørende oplysninger om en sags faktiske grund-

178 Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 105. Det samme anføres i litteraturen som værende en følge af god forvaltningsskik, jf. bl.a. Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 594.

179 FOB 2019-29. Se i øvrigt Karsten Revsbech m.fl., Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 223-225.

180 Se bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 675-676.

181 Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #9, partshøring, pkt. 5.1. Guiden er tilgængelig på ombudsmandens hjemmeside. Se også FOB 2019-29 vedrørende partshøring af børn.

182 Om afgørelsesbegrebet, se afsnit 6.3.3.2 ovenfor.

lag eller eksterne faglige vurderinger, som ikke fremgår af sagens dokumenter i øvrigt. Endvidere skal der tages notat om væsentlige sagsbehandlingsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.[183]

Herudover følger det af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, at forvaltningen i forbindelse med udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed i visse situationer bør tage notat om væsentlige sagsbehandlingsskridt, hvis ikke oplysninger herom allerede indgår i sagens akter.

Notatpligten tilgodeser dokumentationshensyn og sikrer mulighed for effektiv kontrol med forvaltningens virksomhed. Endvidere bidrager notatpligten til at sikre, at der tilvejebringes et fuldstændigt grundlag for partshøring og adgang til aktindsigt.[184]

6.3.4.4.2. Notatpligten i afgørelsessager

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

> "I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., skal den pågældende myndighed m.v., når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.
>
> *Stk. 2.* En myndighed m.v. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter."

Notatpligtens genstand er oplysninger "om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse", jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, 1. pkt. Hvorvidt en oplysning kan karakteriseres som faktisk eller ej, afhænger i høj grad af, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning angår en sags

183 Afsnittet om notatpligt er baseret på navnlig Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), side 320-323, Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave (2018), side 153ff., og Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #2, notatpligt. Guiden er tilgængelig på ombudsmandens hjemmeside.

184 Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 403-405 og 412-413.

faktiske grundlag, er, om den "bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller på anden tilsvarende måde indgår som et væsentligt element blandt sagens faktiske omstændigheder".[185]

Omfattet af notatpligten er oplysninger om iagttagelser, resultater af undersøgelser samt oplysninger om et bestemt hændelsesforløb. Endvidere er oplysninger, der indeholder en subjektiv præget stillingtagen til et forhold omfattet, såfremt disse har betydning for den administrative bevisoptagelse. Forvaltningsmyndighedens egne tilkendegivelser, standpunkter, argumenter og retlige vurderinger med hensyn til sagens afgørelse er derimod ikke omfattet.[186]

Notatpligten omfatter alle typer oplysninger, som en myndighed modtager, og som ikke allerede fremgår af sagen. Det gælder således både mundtlige oplysninger og oplysninger, som myndigheden på anden måde bliver bekendt med, ligesom det er uden betydning, hvem en oplysning modtages fra. Der kan derfor være tale om oplysninger, der udveksles inden for samme myndighed, oplysninger fra andre myndigheder, oplysninger fra sagens parter og andre.[187]

Udtrykket "eksterne faglige vurderinger" dækker over vurderinger, der foretages af en person, institution eller myndighed, som i kraft af faglig viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. Omfattet er dermed eksterne juridiske vurderinger af konkret karakter, som bidrager til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag. Derimod er eksterne oplysninger om en sags retlige omstændigheder ikke omfattet, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger såsom indholdet af gældende ret, relevante retsafgørelser eller administrative afgørelser mv.[188] Dette kommer eksempelvis til udtryk i FOB 2011 20-2, hvor ombudsmanden fandt, at et kommunalt jobcenter ikke havde haft pligt til at gøre notat om drøftelser med kommunens personalekontor i form af vejledende rådgivning.

185 Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 164.
186 Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 408-409.
187 Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 409-410.
188 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 541, og Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #2, notatpligt. Guiden er tilgængelig på ombudsmandens hjemmeside. Se tillige afsnit 6.3.4.3.2 ovenfor vedrørende den tilsvarende formulering i forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Det følger af offentlighedslovens § 13, stk. 2, at en myndighed tillige har pligt til at notere væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Bestemmelsen er udtryk for en lovfæstelse af den ulovbestemte retsgrundsætning om myndighedernes notatpligt, der tillige gælder for faktisk forvaltningsvirksomhed.[189] Om et sagsekspeditionsskridt er væsentligt beror på en konkret vurdering. Ombudsmanden har eksempelvis fundet, at der er pligt til at tage notat om en mundtligt meddelt afgørelse[190] og om telefonsamtaler, hvor forvaltningen har givet oplysninger til en borger eller anmodet en borger om at fremsende materiale.[191] Hvis der er rimelig tvivl om, hvorvidt et sagsekspeditionsskridt er væsentligt, bør den pågældende myndighed tage notat om det pågældende skridt.[192]

Notat skal gøres snarest muligt, efter at forvaltningsmyndigheden har fået kendskab til oplysningerne, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1. Derved sikres, at oplysninger bliver så nøjagtige som muligt. Der stilles ikke særlige formkrav med hensyn til notatpligtens realisering.

Tilsidesættelse af notatpligten kan ikke i sig selv medføre, at en afgørelse er ugyldig. Det har i stedet i retspraksis været tillagt bevismæssig betydning, at notatpligten ikke er iagttaget, og det kan således medføre en form for processuel skadevirkning eller en intensiveret domstolsprøvelse, at en myndighed ikke har opfyldt notatpligten.[193]

6.3.4.4.3. Særligt om den ulovbestemte notatpligt

Ved siden af offentlighedslovens § 13 – dvs. uden for den situation, at der træffes afgørelse – gælder en ulovbestemt retsgrundsætning om notatpligt, der omfatter væsentlige sagsoplysnings- og ekspeditionsskridt.[194]

---

189 Jf. bemærkningerne til § 13 i Folketingstidende 2012-13, tillæg A, lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, og afsnit 6.3.4.4.3. nedenfor.

190 Jf. f.eks. FOB 1993.287, hvor politiet havde truffet afgørelse om at inddrage prøveskilte til biler, hvilket var meddelt den pågældende mundtligt. Ombudsmanden udtalte, at afgørelsen burde have været noteret, så det nærmere indhold af afgørelsen kunne fastlås med tilstrækkelig tydelighed.

191 FOB 1989.138 og FOB 1999.257.

192 Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 420.

193 Vestre Landsrets dom af 8. april 2005 (UfR 2005.2277), Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 164, og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 327.

194 Afsnit 6.3.4.4.3 er baseret på navnlig Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), side 322, hvor det anføres, at den ulovbestemte partshøringspligt følger af "god forvaltningsskik og/eller almindelige forvaltningsretlige grundsætninger".

Det følger af ombudsmandens praksis, at den ulovbestemte notatpligt ikke gælder i forhold til al faktisk forvaltningsvirksomhed, men alene i "traditionelle" administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor det er naturligt og ønskeligt, at der tages notat.[195]

Den ulovbestemte notatpligt suppleres af god forvaltningsskik, hvorefter forvaltningen skal etablere et tillidsforhold til borgerne, hvilket eksempelvis indebærer, at forvaltningen gennem notat bør sikre bevis for relevante sagsgange.[196]

6.3.4.5. Afgørelsesform og begrundelsespligt

Der gælder ingen generelle forvaltningsretlige regler om den form, forvaltningens afgørelser skal have. Derfor er der ikke noget generelt krav om, at afgørelser skal meddeles skriftligt. Det følger dog af god forvaltningsskik, at en mundtligt meddelt afgørelse, der er byrdefuld for adressaten, bør bekræftes skriftligt, og at særligt indgribende afgørelser efter omstændighederne bør meddeles skriftligt.[197]

I FOB 2016-41 havde en kommune truffet afgørelse om at ændre en 11-årig piges anbringelsessted fra plejefamilien til et anbringelsessted, hvilken afgørelse blev meddelt mundtligt. Forældremyndighedsindehaverne, der var de eneste med partsbeføjelser, var indforståede med afgørelsen, og der var derfor ikke nogen pligt til at meddele afgørelsen på skrift, og herunder begrunde afgørelsen. Ombudsmanden udtalte, at det i lyset af afgørelsens indgribende karakter havde været rigtigst og bedst stemmende med god forvaltningsskik, at afgørelsen var blevet meddelt skriftligt, eller at den i hvert fald meget hurtigt efter den mundtlige meddelelse var blevet bekræftet skriftligt og ledsaget af en begrundelse. Ombudsmanden anførte videre, at behovet for en skriftlig afgørelse blev tydeliggjort fra det tidspunkt, hvor det måtte have stået kommunen klart, at det ikke ville være muligt at gennemføre afgørelsen om at ændre anbringelsesstedet for pigen frivilligt, men at der i stedet skulle ske en tvangsmæssig fuldbyrdelse af afgørelsen.

---

195 FOB 2010.4-1. Se Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 422, og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 543.

196 FOB 2016-41.

197 Se bl.a. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 307.

Det følger af forvaltningslovens § 22, at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.[198] Det følger endvidere af forvaltningslovens § 23, at den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.[199]

Den almindelige begrundelsespligt blev indført ved vedtagelsen af forvaltningsloven i 1985 med henvisning til navnlig, at hensynet til retssikkerheden talte for, at der i videst muligt omfang gives vedkommende borger en fyldestgørende forklaring på, hvorfor en konkret afgørelse har fået netop det indhold, den har.[200] Udvalget bag den betænkning, der lå til grund for lovforslaget, pegede i den forbindelse navnlig på, at begrundelsen har særlig betydning for borgerens overvejelser om, hvorvidt han bør søge en afgørelse ændret.[201]

6.3.5. Materielle krav til forvaltningens virksomhed

6.3.5.1. Indledning

Når forvaltningen træffer afgørelser, gælder en række materielle – eller indholdsmæssige – krav. Hovedparten af disse krav gælder for samtlige forvaltningens aktiviteter. Visse af kravene har dog ikke samme praktiske relevans uden for området for traditionel myndighedsudøvelse.

I det følgende gennemgås først legalitetsprincippets hjemmelskrav (afsnit 6.3.5.2), og det forvaltningsretlige skøn (afsnit 6.3.5.3), hvorefter fire af de grundsætninger, der regulerer forvaltningens skønsudøvelse, omtales. Der er tale om grundsætningen om saglig forvaltning (afsnit 6.3.5.3.1), lighedsgrundsætningen (afsnit 6.3.5.3.2), grundsætningen om det pligtmæssige skøn (afsnit 6.3.5.3.3) og proportionalitetsgrundsætningen (afsnit 6.3.5.3.4). Samtlige disse grundsætninger er normerende for såvel myndighedsudøvelse som faktisk forvaltningsvirksomhed, idet grundsætningen om det pligtmæssige skøn dog må antages at være af begrænset relevans for faktisk forvaltningsvirksomhed.

---

198 I vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 126, hedder det, at afgørelsen "ikke må karakteriseres som negativ overfor parten".

199 Hvis den pågældende ønsker en skriftlig begrundelse, skal anmodning herom fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

200 Lov nr. 571 af 19. december 1985 som vedtaget på baggrund af lovforslag nr. L 4 fremsat den 2. oktober 1985 om forslag til forvaltningslov, almindelige bemærkninger, afsnit 8.e.

201 Betænkning nr. 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v., side 33 ff.

6.3.5.2. Krav om hjemmel

Forvaltningens kompetence er afledt af lovgivningsmagten. Det følger af hjemmelskravet, der udspringer af det offentligretlige legalitetsprincip, som kan udledes af grundlovens § 3.[202]

Kernen i legalitetsprincippet er at sikre, at retlig regulering af borgernes forhold legitimeres gennem beslutninger truffet af lovgivningsmagten.[203] Forvaltningens virksomhed er med andre ord afledt af loven, og forvaltningsmyndigheder henter deres legitimation ved at handle i overensstemmelse med de love, der er vedtaget af Folketinget og stadfæstet af regeringen.[204] Legalitetsprincippets hjemmelskrav afspejles i grundlovens § 22, der dels indebærer, at lovforslag, der er vedtaget af Folketinget vedtaget, får lovskraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af "kongen", dels indebærer, at lovene skal kundgøres.

Forvaltningens virksomhed skal således have hjemmel i lov eller anden anerkendt retskilde. Det umiddelbare hjemmelsgrundlag vil kunne findes i forskellige former for administrative retsforskrifter, herunder eksempelvis bekendtgørelser, når blot den relevante administrative retsforskrift i sidste ende har hjemmel i loven.

Hjemmelskravet varierer i styrke, afhængigt af om der gøres indgreb i borgernes retsforhold, og hvor intensivt og byrdefuldt et indgreb der er tale om. Hvorvidt et indgreb er særligt intensivt og byrdefuldt, beror på en konkret vurdering af, hvilket gode der gøres indgreb i, og karakteren samt styrken af indgrebet.

Det antages almindeligvis, at jo mere intensivt og byrdefuldt et indgreb er, des sikrere skal hjemlen herfor være. Ved intensive og byrdefulde indgreb stilles der med andre ord særlige krav til klarheden af hjemmelsgrundlaget. Der tales i sådanne situationer om, at der gælder et skærpet hjemmelskrav, hvilket har som konsekvens, at der i praksis normalt stilles krav om, at der

---

202 Afsnit 6.3.5.2 er baseret på navnlig Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 299-300 og 314, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 150-151 og 173-215, og Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 291 ff. (særligt side 302 ff.).
203 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 177.
204 Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2, 2. udgave (1998), side 27.

skal være klare og sikre holdepunkter i ordlyden af loven, eventuelt suppleret af lovens forarbejder, for at konkludere, at en forvaltningsretlig afgørelse eller aktivitet har hjemmel.

Som eksempler på områder, hvor der kan gælde et skærpet hjemmelskrav, nævnes traditionelt frihedsberøvelse, afgørelser med tilbagevirkende kraft og afgørelser, der indebærer straf (hvor overtrædelse af en administrativ regel er strafsanktioneret).

Såfremt en forvaltningsretlig afgørelse eller aktivitet slet ikke eller kun i begrænset omfang gør indgreb i borgernes retsforhold, lempes hjemmelskravet med den virkning, at hjemlen eksempelvis kan findes i sædvane eller anstaltsforhold.

Anstaltsforhold vedrører den situation, at ledelsen af en offentlige institution (såsom hospitaler, plejehjem, dagcentre, daginstitutioner, skoler eller universiteter) i et vist omfang uden udtrykkelig lovhjemmel kan foretage generel eller konkret regulering af institutionens klientel.[205] Kerneområdet for anstaltsforhold som hjemmelsgrundlag er beslutninger eller generelle regler, der i lyset af institutionens formål er saglige og egnede til at sikre institutionens overordnede funktion, og som ikke går videre end formålet tilsiger. Eksempler herpå er generelle ordensregler eller forbud mod indtagelse af rusmidler på en institution for afvænning af stofmisbrugere. Et eksempel fra retspraksis er Østre Landsrets dom af 19. april 1988 (UfR 1988.731/2) vedrørende et forbud mod at medtage hunde på et bibliotek, hvor landsretten udtalte, at den, der er ansvarlig for at sikre institutionens overordnede funktion, kan fastsætte almindelige forskrifter for publikums adfærd på institutionens område.[206]

Det anføres i litteraturen, at beføjelsen til at regulere med hjemmel i anstaltsforholdet næppe rækker videre end til at bestemme over ordensmæssige forhold såsom besøgstid, opførsel, udsmykning, møblering og husdyrhold. Indgreb i borgernes frihed og integritet, såsom frihedsberøvelse, ransagning

205 Se bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 215-217, Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 7. udgave (2019), side 18 f., 63 og 70, og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 208-214.
206 Se også Højesterets dom af 18. oktober 2000 (UfR 2001.83) og Vestre Landsrets dom af 17. december 2009 (UfR 2010.987).

af ejendele, konfiskation af mobiltelefon, krav om urinprøve eller påsætning af overvågningsudstyr er næppe omfattet af anstaltsforholdet.[207]

I FOB 2016.32 udtalte ombudsmanden, at anstaltsforhold kan anvendes til at fastsætte og håndhæve regulering, der har til formål at sikre hensigtsmæssig drift og borgeres generelle mulighed for at bruge en institution, hvorimod anstaltsforhold ikke er oplagt hjemmel for regulering, der primært har til formål at varetage hensyn til enkelte borgere, når det ikke har væsentlig betydning for, om institutionen i øvrigt kan fungere efter sit formål. Dette gælder særligt på områder, hvor adgangen til at foretage indgreb i øvrigt er intensivt lovreguleret.

Såfremt et retsområde er lovreguleret, har det således formodningen imod sig, at forvaltningen med hjemmel i anstaltsforholdet kan regulere forhold, der er omfattet af lovbemyndigelsen. Således udtalte ombudsmanden i FOB 2009.20-3, at når Folketinget har reguleret et område ved lov, ophæves muligheden for på ulovbestemt grundlag at fastsætte regler på det område, som hjemlen dækker, da der ikke er plads til en anstaltsanordning ved siden af de regler, som udstedes med hjemmel i loven. Ombudsmanden fandt derfor, at anstaltsforholdet ikke kunne udgøre hjemmel til fastsættelse af ordensregler i en folkeskole, når der var en bemyndigelse til at fastsætte ordensregler i folkeskolelovens § 52.[208]

Såvel danske domstole som ombudsmanden har i de senere år haft anledning til at tage stilling til hjemmelsspørgsmål i sager vedrørende indgreb i frihedsrettigheder, der er beskyttet i Menneskerettighedskonventionen.[209] Denne praksis synes at tale for, at afgørelser eller beslutninger, der gør indgreb i konventionssikrede rettigheder, som udgangspunkt er omfattet af det skærpede hjemmelskrav.[210] Dette kan forklares med, at sådanne indgreb ofte

207 Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 7. udgave (2019), side 63. Se tilsvarende betænkning nr. 1551/2015 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, side 55 ff., hvor anstaltsforholdet som hjemmel omtales generelt.

208 Se tilsvarende FOB 2020-30, hvor det anføres, at det i almindelighed må have formodningen imod sig, at der med henvisning til anstaltsforhold kan træffes afgørelser eller fastsættes regler om indgreb i brugerens forhold, som med hensyn til formål og intensitet må sidestilles med indgreb, der allerede er udtrykkeligt reguleret i skrevne regler.

209 Om dette spørgsmål, se Niels Fenger, Menneskerettighedskonventionen og dens betydning for dansk forvaltningsret, UfR 2018B.233, side 234 ff., og Bente Mundt og Karsten Loiborg, "Anstaltsforholdet – en vanskelig hjemmel" i Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, side 29 ff.

210 Se tilsvarende Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 4. udgave (2018), side 306.

er af en intensiv og byrdefuld karakter for de berørte individer, jf. FOB 2020-16, der også omtaltes nedenfor.

Et eksempel fra retspraksis, der antageligt er relateret til friheds- og menneskerettigheder, er Højesterets dom af 15. september 2005 (UfR 2005.3346/2), hvor Højesteret konkluderede, at eksklusion af et medlem af folkekirken var ugyldigt som følge af manglende hjemmel. Flertallet udtalte, at der på grund af afgørelsens karakter og betydning skulle være et klart og sikkert holdepunkt i hjemmelsgrundlaget for en fortolkning, hvorefter et medlem på grund af en given handlemåde kunne anses for at have stillet sig uden for folkekirken.[211]

Et nyere eksempel fra retspraksis om Menneskerettighedskonventionens betydning for fortolkningen af et nationalt hjemmelsgrundlag er Højesterets kendelse af 18. juni 2020 (UfR 2020.2783), hvor en billist var blevet pålagt en parkeringsafgift af Københavns kommune. Billisten havde betalt for parkeringen, men havde indtastet fejlagtigt registreringsnummer i parkeringsautomaten. Højesteret udtalte, at retten ved behandlingen af en sag om parkeringsafgift til det offentlige skal iagttage de retssikkerhedsgarantier, der gælder for tiltalte i straffesager, hvilket bl.a. indebærer en forudsætning om klar lovhjemmel, jf. Menneskerettighedskonventionens art. 7, stk. 1, hvilket der ikke forelå i den konkrete sag.[212]

Ombudsmanden har i en række udtalelser forholdt sig til hjemmelskravets styrke i situationer, hvor generelle eller konkrete restriktioner indført af offentlige institutioner har medført indgreb i beboeres eller patienters konventionssikrede rettigheder, herunder bl.a. beskyttelsen af korrespondance,[213] informationsfriheden,[214] og bevægelsesfriheden.[215]

I FOB 2017-27 anførte ombudsmanden, at brev- og pakkekontrol på en sikret institution udgør et indgreb, der er omfattet af anvendelsesområdet for såvel

211 Se om dommen Michael Gøtze og Pernille Boye Koch, Folkekirken, tro og magtfordeling, UfR 2006B.23.
212 Se tilsvarende Højesterets dom af 12. januar 2010 (UfR 2010.1027).
213 FOB 2017-27.
214 FOB 2020-16.
215 FOB 2020.30. Se tillige FOB 2017-13, hvor ombudsmanden fandt det meget tvivlsomt, om anstaltsbetragtninger udgjorde tilstrækkelig hjemmel til at foretage indgreb i form af tvungen tøjvask over for beboere på en sikret institution, og FOB 2020-20, hvor ombudsmanden fandt det særdeles tvivlsomt, om anstaltsbetragtninger udgjorde tilstrækkelig hjemmel til at foretage indgreb i form af brug af karmscannere over for besøgende på en sikret døgninstitution.

grundlovens § 72 som Menneskerettighedskonventionens art. 8, og at der dermed var tale om intensive indgreb over for de berørte beboeres meddelelseshemmelighed. Med udgangspunkt i det offentligretlige hjemmelskrav og de ovenfor nævnte betragtninger om det skærpede hjemmelskrav udtalte ombudsmanden, at hverken serviceloven eller anstaltsforhold udgjorde tilstrækkelig hjemmel for indgrebene. På den baggrund konstateredes det, at legalitetskravet i Menneskerettighedskonventionens art. 8, stk. 2, tillige ikke var opfyldt.

I FOB 2020-16, der omhandlede konkrete begrænsninger i informationsfriheden for visse patienter på Sikringsafdelingen baseret på konkrete og individuelle lægefaglige vurderinger, foretog ombudsmanden en integreret fortolkning af det offentligretlige hjemmelskrav og Menneskerettighedskonventionens hjemmelskrav. Ombudsmanden anførte, at hjemmelskravet i Menneskerettighedskonventionen svarer til, hvad der følger af det almindelige uskrevne legalitetskrav i dansk ret, hvorefter indgreb i individets frihed kræver klar og sikker hjemmel, og at indgreb i ytringsfriheden (informationsfriheden) efter Menneskerettighedskonventionens art. 10 som udgangspunkt – uanset et sagligt behandlings- eller sikkerhedsmæssigt formål – må anses som et indgreb af ikke ubetydelig intensitet.[216] Ombudsmanden fandt, at en bemyndigelse i psykiatriloven for ledelsen til at fastsætte en husorden ikke udgjorde den fornødne hjemmel. Endvidere udtalte ombudsmanden, at mest taler for, at anstaltsforhold heller ikke indeholder tilstrækkelig hjemmel, og at det under alle omstændigheder kan anses for tvivlsomt, om et sådant muligt hjemmelsgrundlag opfylder kravene til klarhed og forudsigelighed, som krævet efter praksis fra Menneskerettighedsdomstolen.

Tilsvarende fandt ombudsmanden i FOB 2020.30 det tvivlsomt, om anstaltsforholdet kunne anvendes som hjemmel for natlig aflåsning af vinduer og altandøre på den åbne del af en døgninstitution for børn og unge. Ombudsmanden udtrykte stor forståelse for de hensyn, der lå bag institutionens praksis (de unges sikkerhed og tryghed), men udtalte, at en retlig vurdering af anstaltsforholdet som hjemmelsgrundlag ikke alene kan afhænge af en vurdering af sagligheden, og at nødvendigheden af det pågældende tiltag må afgøres på baggrund af navnlig, hvor meget der gøres indgreb i den personlige

216 Ombudsmanden fremhævede tillige, at der var tale om indgreb i borgeres sundhedsmæssige selvbestemmelsesret.

frihed sammenholdt med lovreguleringen af den pågældende problemstilling. Konkret lagde ombudsmanden vægt på, at der var tale om en begrænsning i de unges bevægelsesfrihed, at borgeres frihedsrettigheder kan medføre begrænsninger i adgangen til at foretage regulering på baggrund af anstaltsforhold, og at jo mere intensivt der gribes ind i borgernes retsforhold, jo større krav stilles der i almindelighed til den materielle hjemmel.

Overtrædes legalitetsprincippet, mangler reguleringen af borgernes forhold demokratisk legitimitet, og der er følgelig sket et brud på et grundlæggende princip for den demokratiske retsstat. Den relevante afgørelse eller aktivitet er derfor ulovlig, og, hvis der er tale om en afgørelse, vil denne som det helt klare udgangspunkt være ugyldig.[217]

6.3.5.3. Det forvaltningsretlige skøn og de uskrevne retsgrundsætninger

Traditionelt sondres der i den forvaltningsretlige teori mellem retsanvendelse og skøn. Hvor retsanvendelse dækker over forvaltningens fortolkning af præcise eller nogenlunde præcise lovbestemmelser, dækker begrebet skøn over forvaltningens udfyldende virksomhed inden for rammerne af en upræcis, ufuldstændig eller tom bemyndigelsesbestemmelse. Oftest vedrører det forvaltningsretlige skøn fastlæggelsen af retsfaktum og retsfølge (jus), herunder spørgsmål om subsumption og afvejning. Det er eksempelvis tilfældet, hvis loven er upræcis eller ufuldstændig i beskrivelsen af, hvilke betingelser der skal være opfyldt, eller hvilke hensyn der skal tillægges vægt, når der træffes afgørelser eller beslutninger som led i faktisk forvaltningsvirksomhed.[218]

De uskrevne retsgrundsætninger er domstolsskabte krav til forvaltningens udfyldende virksomhed inden for rammerne af en skønsmæssig bemyndigelsesbestemmelse. Grundsætningerne, der rangerer på lovniveau i den retlige trinfølge, er tillige lagt til grund i ombudsmandens praksis.

Retsgrundsætningerne stiller krav til såvel forvaltningens afgrænsning af, hvilke hensyn eller præmisser der kan og skal indgå ved en skønsmæssig

217 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 450-453.

218 Dette er en forsimplet gennemgang af teorien. For en nærmere gennemgang af sondringen mellem retsanvendelse og skøn, herunder de forskellige former for skøn og kritikken af sondringen, henvises der til bl.a. Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 316-323, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 216-224, og Jon Andersen, Forvaltningsret, 7. udgave (2010), side 110-112.

afgørelse eller beslutning (skønnets første led) som krav til forvaltningens afvejning af lovlige hensyn (skønnets andet led). Herudover indeholder proportionalitetsprincippet en forpligtelse til at sikre, at forvaltningsretlige dispositioner er nødvendige og rimelige i forhold til at opnå det formål, der forfølges.

6.3.5.3.1. Grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejningsgrundsætningen)

Grundsætningen om saglig forvaltning – også benævnt magtfordrejningslæren – er en naturlig forlængelse af legalitetsprincippet, da grundsætningen overordnet regulerer, hvordan forvaltningen har bemyndigelse til at agere på et skønsmæssigt hjemmelsgrundlag.

Grundsætningen, der vedrører skønnets første led, foreskriver, at skønnet skal være baseret på saglige hensyn, hvilket vil sige, at de hensyn, der varetages, skal være lovlige og relevante. Den finder anvendelse på al forvaltningens virksomhed, dvs. både ved afgørelser og faktisk forvaltningsvirksomhed.[219]

Der er tale om en objektiv vurdering af den forvaltningsretlige dispositions materielle lovlighed. Grundsætningen forbyder derfor ikke kun varetagelsen af visse hensyn (eksempelvis private eller økonomiske), idet den også positivt forpligter forvaltningen til at inddrage alle relevante saglige hensyn.

Fastlæggelsen af, hvilke hensyn der er lovlige og relevante, sker i hver enkelt sag på baggrund af en konkret vurdering af sagens omstændigheder i lyset af en række retskildefaktorer, herunder en fortolkning af den relevante lovbestemmelse og dennes formål og forarbejder. Der er følgelig et vist sammenfald mellem grundsætningen om saglig forvaltning og den fortolkning, der foretages, når det skal vurderes, om en forvaltningsretlig disposition har hjemmel, jf. afsnit 6.3.5.2 ovenfor.[220]

Det er i litteraturen diskuteret, hvilken betydning hensynet til grundlovens frihedsrettigheder og menneskerettighederne har ved forvaltningens afgrænsning og vægtning af lovlige hensyn i situationer, hvor dette ikke fremgår di-

219 Se bl.a. Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 315, og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 229.
220 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 323 ff.

rekte af en lov, forarbejder eller andre administrative forskrifter.[221] I sådanne tilfælde sondres der mellem, om frihedsrettighederne eller menneskerettighederne direkte forpligter til at træffe en bestemt afgørelse (i de tilfælde er der reelt ikke tale om et skøn), og situationer, hvor dette ikke er tilfældet. Der er ikke helt enighed om spørgsmålet, men det følger af (ældre) praksis fra ombudsmanden, at hvor et forhold falder inden for anvendelsesområdet for en rettighed beskyttet i Menneskerettighedskonventionen, vil hensynet til denne rettighed – uanset om rettigheden er krænket eller ej – kunne være et relevant hensyn, der skal inddrages af forvaltningen i den skønsmæssige afvejning. I FOB 2004.525 udtalte ombudsmanden således, at Rigshospitalet ved vurderingen af en sag om adgangen til at lægge af en folder i et venteværelse burde have inddraget hensynet til ytringsfriheden, som kommer til udtryk i Menneskerettighedskonventionens artikel 10 og praksis fra Menneskerettighedsdomstolen.[222] Der var i denne sag reelt tale om en art processuel saglighedsforpligtelse for forvaltningen, da ombudsmanden ikke fandt anledning til at kritisere, at Rigshospitalet – efter at have foretaget en ny vurdering, hvor hensynet til ytringsfriheden udtrykkeligt blev inddraget – nåede til samme resultat om at afvise fremlæggelse af folderen.[223]

I situationer, hvor et retsforhold falder inden for anvendelsesområdet for en given rettighed i Menneskerettighedskonventionen, uden at denne bestemmelse med sikkerhed er krænket, er forvaltningen under alle omstændigheder forpligtet til at fortolke og anvende et skønsmæssigt bemyndigelsesgrundlag i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionen, herunder iagttage relevant retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen, som eksempelvis kan indeholde retningslinjer for vægtningen af en konventionsrettighed i en

221 Se bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsret m.fl., 1. udgave (2018), side 341 ff., Niels Fenger, Menneskerettighedskonventionen og dens betydning for dansk forvaltningsret, UfR2018B.233, Jens Garde og Michael Hansen Jensen i Gorm Toftegaard Nielsen m.fl., Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard (2004), side 134-139, Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 7. udgave (2019), side 139-142 og 146, og Louise Halleskov, EU's Charter og dansk forvaltningsret i Søren Mørup m.fl., Festskrift til Karsten Revsbech (2020), side 142-143.

222 Se endvidere FOB 1988.131. Det anføres af Niels Fenger i Menneskerettighedskonventionen og dens betydning for dansk forvaltningsret, UfR 2018B.233, at hvor Menneskerettighedskonventionen ikke fordrer et bestemt resultat af skønsafvejningen, er der intet folkeretligt element at inddrage i skønnet, men højst et rent dansk saglighedskriterium.

223 Sammenhold afsnit 6.2.3.2.3.

indgrebssituation. Dette vil i øvrigt ofte fremgå af bemærkningerne til den relevante lovbestemmelse.[224]

Er der sket brud på grundsætningen om saglig forvaltning i form af inddragelse af usaglige hensyn, er udgangspunktet, at en bebyrdende forvaltningsafgørelse er ulovlig og ugyldig, medmindre afgørelsen bygger på tilstrækkelige saglige hensyn, der i sig selv kan begrunde resultatet.[225] Tilsvarende vil manglende inddragelse af et sagligt og relevant hensyn have karakter af en væsentlig retlig mangel, der som udgangspunkt medfører, at en bebyrdende forvaltningsafgørelse er ugyldig.[226]

6.3.5.3.2. Lighedsgrundsætningen

Den uskrevne retsgrundsætning om lighed i forvaltningen overlapper til dels med retsgrundsætningen om saglig forvaltning, idet den stiller krav om, at væsentligt lige forhold behandles lige i retlig henseende, medmindre der foreligger saglige grunde for at forskelsbehandle.[227] Lighedsgrundsætningen finder anvendelse på al forvaltningens virksomhed, dvs. både ved afgørelser og faktisk forvaltningsvirksomhed.

Lighedsgrundsætningens selvstændige betydning kommer navnlig til udtryk i relation til skønnets andet led, hvor den stiller krav om konsekvens i forvaltningens skønsmæssige afvejning.[228] Det er i denne henseende en forudsætning for, at den finder anvendelse, at der foreligger et sammenligningsgrundlag i form af eksempelvis en konkret forvaltningsakt, fast administrativ praksis eller interne forskrifter (såsom cirkulærer eller vejledninger).[229] Når et sådant sammenligningsgrundlag foreligger, må der ikke forekomme enkeltstående afvigelser herfra, der ikke kan begrundes sagligt.[230]

---

224 Se bl.a. Højesterets domme af 6. november 2017 (UfR 2018.688) og af 14. maj 2019 (UfR 2019.2828), der begge vedrører udlændingelovens betingelser for familiesammenføring.

225 Vestre Landsrets dom af 17. april 1937 (UfR 1937.797) og mindretallet i Højesterets dom af 13. oktober 1986 (UfR 1986.864).

226 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 453-455, og Niels Fenger, Forvaltningsret m.fl., 1. udgave (2018), side 946-947.

227 Se bl.a. Østre Landsrets dom af 10. maj 1993 (UfR 1993.727/2) og Højesterets dom af 26. marts 1996 (UfR 1996.797).

228 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 256-257.

229 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret m.fl., 1. udgave (2018), side 356-360, og FOB 2015.15.

230 Se bl.a. Østre Landsrets dom af 31. januar 1958 (UfR 1958.455) og Højesterets domme af 20. juni 2000 (UfR 2000.1969) og 13. september 2008 (UfR 2008.70).

Lighedsgrundsætningen indebærer derimod ikke, at en administrativ praksis generelt er bindende for forvaltningen. Det står den relevante forvaltningsmyndighed frit at ændre praksis – også når der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed – såfremt der er tale om en generel praksisændring inden for lovens rammer, der er sagligt begrundet og overholder de øvrige retsgrundsætninger.[231] Eksempelvis fandt Højesteret i dom af 16. januar 2008 (UfR 2008.876), at Integrationsministeriet havde været berettiget til at ændre praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse efter udlændingeloven over for etniske albanere i lyset af ændrede faktiske forhold i Kosovo.[232] Omvendt konstaterede Højesteret i dom af 4. september 2018 (UfR 2018.3697), at Erstatningsnævnets skærpelse af praksis i sager om vold mod pædagoger var uden lovhjemmel og i øvrigt ville have krævet varsling.[233]

Det er forvaltningens ansvar at sikre sig, at de nødvendige retlige overvejelser er foretaget, inden en praksisændring iværksættes.[234]

Som allerede nævnt kan forvaltningen fastsætte interne regler for afgørelsen af sager på visse områder og i den forbindelse fastlægge de (saglige) hensyn, der skal indgå i afgørelsen af sagerne. Udover at tilgodese hensyn til lighed og forudsigelighed kan dette også have visse administrative fordele for forvaltningen, når der eksempelvis er tale om områder, hvor der skal træffes mange konkrete afgørelser. Spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er berettiget til at regulere skønnet ved interne regler, behandles umiddelbart nedenfor i afsnit 6.3.5.3.3.

Tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen har karakter af en retlig mangel, der som det klare udgangspunkt vil medføre en forvaltningsafgørelses ugyldighed.[235]

---

231 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 229.

232 Se endvidere bl.a. Højesterets domme af 14. april 2015 (UfR 2015.2470), 15. april 2013 (UfR 2013.2068) og 28. oktober 1992 (UfR 1992.981).

233 Vedrørende spørgsmålet om varsling lagde Højesteret vægt på, *at* der var tale om en ændring af en mangeårig fast praksis, *at* praksisændringen havde indgribende betydning for de skadelidte, *at* en varsling over for de relevante faglige organisationer og institutioner ville have gjort det muligt for relevante institutioner og medarbejdere at indrette nye procedurer, og *at* der ikke forelå tungtvejende grunde, som tilsagde en hurtig praksisændring.

234 Se bl.a. Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 448 ff.

235 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 454-455.

6.3.5.3.3. Grundsætningen om pligtmæssigt skøn (forbud mod skøn under regel)

Grundsætningen om det pligtmæssige skøn – ofte også benævnt forbuddet mod at sætte skøn under regel – vedrører afvejningen af lovlige hensyn.[236] Den bygger på det synspunkt, at når lovgivningsmagten har besluttet at tildele forvaltningen et skøn, indebærer det en pligt for forvaltningen til at foretage en individualiseret vurdering (under inddragelse af de sagligt relevante hensyn).[237]

Forvaltningen kan i overensstemmelse med grundsætningen om det pligtmæssige skøn tilgodese administrative hensyn og hensyn til lighed og forudsigelighed ved at regulere skønnet i interne hovedregler eller prioriteringsregler, der kan være indeholdt i eksempelvis cirkulærer, vejledninger, tjenestebefalinger eller praksis. Det er en forudsætning, at sådanne regler ikke udelukker, at det i hver enkelt sag vurderes, om der er grundlag for at fravige disse.[238]

Interne regler, der helt udelukker et konkret skøn eller administreres så håndfast, at dette reelt bliver virkningen, vil derimod normalt være uforenelige med grundsætningen. I litteraturen formuleres det således, at der er en formodning imod, at skønnet helt afskæres, og formentlig også imod egentlige begrænsninger af skønnet i form af eksempelvis ufravigelige betingelser, der skal være til stede, før der skønnes.[239]

Om der konkret er en pligt for forvaltningen til at foretage et skøn, beror på en fortolkning af det pågældende retsgrundlag, lovgivningsmagtens hensigt med den skønsmæssige bemyndigelsesbestemmelse samt en vurdering af karakteren af den konkrete afgørelse og behovet for lighed og forudsigelighed på det relevante område. Almindeligvis taler det for en individuel stillingtagen, hvis der er tale om en afgørelse, som er indgribende over for den enkelte borger.[240] Det fremgår af praksis fra såvel domstolene som ombudsmanden, at udlændingeområdet er et eksempel på et retsområde, hvor der er et behov for

236 Dette afsnit er baseret på navnlig Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 360-366, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 274-282, og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 367-371.
237 Se bl.a. Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 367 ff.
238 Se bl.a. FOB 2018.22.
239 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 275.
240 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 368.

en konkret vurdering.[241] Omvendt gælder formodningen imod en afskæring eller afgrænsning af skønnet ikke på områder, hvor administrative hensyn, behovet for forudsigelighed og lighedsbetragtninger er særligt tungtvejende.[242] Endvidere antages pligten til at skønne også at bortfalde, "hvor det principielt er muligt at foretage en individualisering, men hvor der er konkrete fortolkningsmæssige holdepunkter for, at afgørelserne skal træffes så hurtigt, at der ikke er tid til individuel sagsbehandling".[243]

En tilsidesættelse af grundsætningen om det pligtmæssige skøn er en retlig mangel, der som det klare udgangspunkt vil medføre en bebyrdende forvaltningsafgørelses ugyldighed.[244]

6.3.5.3.4. Proportionalitetsgrundsætningen

Proportionalitetsgrundsætningen – ofte blot benævnt proportionalitetsprincippet – betyder, dels at forvaltningen ikke må vælge en retsfølge, der ikke aktuelt er nødvendig for at opnå den virkning, som tilstræbes med en aktivitet (krav om nødvendighed), dels at et indgreb – selv om det er nødvendigt – skal være rimeligt i forhold til det tilstræbte mål (krav om forholdsmæssighed). Iagttagelse af proportionalitetsprincippet indebærer derfor, at der skal foretages en konkret og individuel vurdering af behovet for en given forvaltningsretlig disposition i lyset af dennes formål og den konkrete sags omstændigheder.[245]

Proportionalitetsprincippet finder anvendelse både i afgørelsessager, og når der træffes beslutninger som led i faktisk forvaltningsvirksomhed. Tilsidesættelse af princippet har karakter af en retlig mangel, der i sin natur er væsentlig og dermed kan medføre en bebyrdende forvaltningsafgørelses ugyldighed.[246]

---

241 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 277-278 med henvisning til bl.a. FOB 2005.336, FOB 2006.346, og Højesterets dom af 15. april 2010 (UfR 2010.1912).
242 Se bl.a. Højesterets dom af 26. januar 1993 (UfR 1993.307).
243 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 280.
244 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 455.
245 Dette afsnit er baseret på navnlig Bent Christensen, Forvaltningsret – opgaver, hjemmel, organisation, 2. udgave (1997), side 201 ff., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret. 2. udgave (2002), side 372 ff., og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 267-274.
246 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 455.

6.4. Oplysningspligten i forhold til Folketingets Ombudsmand

Af lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand (ombudsmandsloven) § 19, stk. 1, fremgår det:

> "Myndigheder m.v., der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af ombudsmanden."

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Bestemmelsen er siden blevet konsekvensændret ved lov nr. 502 af 12. juni 2009 om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand som følge af en ændring af ombudsmandens kompetence efter § 7 til i visse tilfælde også at omfatte private institutioner mv.

§ 19, stk. 1, blev indsat på baggrund af lovforslag nr. L 57 af 2. november 1995. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår:

> "Stk. 1 angår udleveringen af allerede foreliggende oplysninger. I lighed med den gældende lovs § 7, stk. 1, har ombudsmanden krav på at få alle oplysninger og dokumenter, uanset om de foreligger som udkast, interne notater, protokoller, oplysninger, der er lagret i edb, netværk osv. Det afgørende er, om de pågældende oplysninger eller aktstykker må antages at have betydning for ombudsmandens undersøgelse af en sag."[247]

Bestemmelsen erstattede dels § 7, stk. 1, 2 og 4, i den hidtidige lov nr. 203 af 11. juni 1954[248], dels den tilhørende instruks fra 1962.[249] Efter den tidligere gældende bestemmelse i § 7 havde ombudsmanden krav på de oplysninger og de dokumenter og protokoller, han i sit hvervs medfør forlangte. Forpligtelsen påhvilede imidlertid enkeltpersoner (ministre, tjenestemænd m.fl.), og forpligtelsen var undergivet de begrænsninger, der fulgte af retsplejelovens regler om vidneudelukkelse og vidnefritagelse.

247 Folketingstidende 1995-96, tillæg A, lovforslag nr. L 57 fremsat den 2. november 1995, side 1719.
248 Jf. lovbekendtgørelse nr. 642 af 17. september 1986.
249 Bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962 af instruks for Folketingets Ombudsmand.

§ 7 i ombudsmandsloven fra 1954 blev indsat på baggrund af forslag til lov nr. L 112 af 20. oktober 1953 om folketingets ombudsmand. Lovforslaget var en genfremsættelse af forslag til lov af 10. februar 1953 om rigsdagens ombudsmand. I bemærkningerne til lovforslaget er der – ud over henvisningerne til retsplejelovens regler om vidneudelukkelse og vidnefritagelse – ikke anført noget nærmere om, hvilke oplysninger der kan søges udleveret af ombudsmanden, herunder eventuelle begrænsninger heri.[250]

Der er således hverken i lovens nuværende ordlyd eller i bemærkningerne til bestemmelsen, herunder bemærkningerne til den oprindelige ombudsmandslov, nogen begrænsninger i typen eller omfanget af de dokumenter og oplysninger, som ombudsmanden kan forlange udleveret. Ombudsmanden havde også før vedtagelsen af § 19, stk. 1, i praksis en ubegrænset adgang til de oplysninger og dokumenter, som ombudsmanden anså for nødvendige.[251]

Ombudsmandens adgang til alle oplysningerne og dokumenterne i sagen forudsætter naturligvis, at disse fortsat findes. Det indebærer, at offentlighedslovens regler om journaliseringspligt og arkivlovens regler om, hvornår sagsmateriale må bortskaffes, kan blive afgørende for, om en myndighed mv. kan opfylde oplysningspligten efter ombudsmandslovens § 19, stk. 1.

Efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, skal dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form. Ombudsmanden har udtalt, at sms-beskeder og mails kan have en sådan formløs karakter, at de ikke kan anses for omfattet af dokumentbegrebet og af den grund ikke vil skulle journaliseres.[252] Om dette er tilfældet, vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som den vedrører. En sms-besked eller mail vil f.eks. være omfattet af dokumentbegrebet, hvis den indeholder notatpligtige oplysninger.

250 Rigsdagstidende 1952-53, tillæg A, sp. 4071-4073, og tillæg B, sp. 1285-1289, samt Folketingets Forhandlinger, sp. 4159-4183.
251 Jon Andersen m.fl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 2. udgave (2013), side 171.
252 FOB 2018-29.

I forhold til udlevering af dokumenter til ombudsmanden spiller det ikke nogen rolle, om dokumenterne er journaliseret. Pligten til udlevering af dokumenter til ombudsmanden gælder således de dokumenter, ombudsmanden forlanger, uanset om de er journaliseret.

De oplysninger, som udleveres til ombudsmanden, skal være rigtige og fyldestgørende.[253] For så vidt angår udleveringen af oplysninger om faktiske forhold i en sag gælder dette ubetinget. Der må naturligvis ikke udleveres egentlige urigtige oplysninger og dokumenter, ligesom det vil være i strid med oplysningspligten i § 19, stk. 1, kun at udlevere dele af et dokument eller alene de oplysninger, der taler i myndighedens favør i den sag, som ombudsmanden behandler. Det er nærliggende, at myndigheden i tvivlstilfælde udleverer oplysningerne og dokumenterne.

For så vidt angår de oplysninger, der vedrører myndighedens retlige overvejelser, kan det være mere tvivlsomt, hvilke krav der kan stilles til myndigheden. Myndighedens redegørelse for de retlige vurderinger, myndigheden har foretaget i den sag, som ombudsmanden har til pådømmelse, bør være loyal. Myndigheden kan ikke antages at være afskåret fra at forsøge at forbedre den retlige argumentation, men nye argumenter må ikke camoufleres som uddybning af allerede tidligere anlagte synspunkter.[254]

Hvis en myndighed afgiver urigtige, utilstrækkelige eller misvisende oplysninger, kan det – ud over at give anledning til kritik fra ombudsmandens side – give anledning til, at myndigheden over for ansatte rejser disciplinærsag eller anmelder forholdet som en overtrædelse af straffelovens § 156, § 157 eller § 162.[255]

Hvis en minister handler i strid med ombudsmandslovens § 19, stk. 1, og der herved kan blive tale om ansvar efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, kan der for de ansatte i myndigheden også blive tale om medvirken efter straffelovens § 23.[256]

---

253 Jon Andersen m.fl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 2. udgave (2013), side 174.
254 DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), side 153.
255 DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), side 153.
256 Jon Andersen m.fl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 2. udgave (2013), side 176, og DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), side 156 ff.

6.5. Reglerne om ministres ansvar og om undersøgelseskommissioners opgaver i relation til ministre

Det tilkommer efter grundlovens § 16 alene Folketinget (og regeringen) at tage stilling til, om der skal gøres et retligt ansvar mod en minister gældende ved Rigsretten, og ifølge undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, 2. pkt., kan en undersøgelseskommission ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. Kommissionen har i det følgende medtaget en orienterende og overordnet beskrivelse af de regler, der regulerer ministres ansvar, og de opgaver, en undersøgelseskommission har i relation til ministre.

6.5.1. Generelt om ministeransvaret

Den udøvende magt i Danmark bygger på et ministerialsystem, jf. grundlovens § 12. Magten er fordelt på en række ministerier, hvor magten og det dermed forbundne ansvar er henlagt til én person, nemlig ministeren. Inden for et ministerområde er det embedsværkets opgave at tjene ministeren.[257] En minister er som udgangspunkt ansvarlig for hele sin ressort.

I overensstemmelse hermed har ministeren instruktionsbeføjelse over hele embedsværket, der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren. I særlige tilfælde kan embedsfolkenes sagkundskab sætte grænser for ministerens instruktionsbeføjelse. Ministerens pligt til i visse tilfælde at respektere embedsfolkenes sagkundskab indebærer imidlertid ikke en pligt for ministeren til at følge embedsfolkenes indstilling i tilfælde, hvor ministeren finder, at der bør resolveres på et bredere eller anderledes – men forudsætningsvis lovligt – præmisgrundlag end det, embedsfolkene har fremlagt.[258] Ministeren antages desuden at have en pligt til at udspørge sine embedsfolk i det særlige tilfælde, hvor det står eller burde stå ministeren klart, at embedsfolkene sandsynligvis sidder inde med oplysninger af væsentlig betydning for behandlingen af en foreliggende sag, og disse oplysninger ikke er tilgået ministeren.[259] Ministeren kan således ikke holde sig i bevidst uvidenhed om væsentlige forhold.

---

257 Afsnit 6.5.1 er i al væsentligt baseret på betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd, afsnit 2.4, Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling, 1. udgave (1998), side 103 ff., betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 262 ff., betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen, side 17 ff., og Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 76 ff.
258 Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 371 ff.
259 Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 370 og betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 265.

Ministeransvaret er en hovedhjørnesten i det parlamentariske demokrati og findes forankret i grundlovens §§ 13, 14 og 15. Ministeransvaret har en politisk og retlig funktion med dertil hørende ansvarssystemer.

Det *politiske ansvar* er fastslået i grundlovens § 15, stk. 1, hvorefter ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til vedkommende. Det er således i alle tilfælde ministeren (og aldrig embedsværket), der bærer det politiske ansvar over for Folketinget. Sanktionerne af politisk karakter kan variere fra let kritik til en "næse" og i yderste konsekvens et mistillidsvotum efter grundlovens § 15.

Der er ingen retlige grænser for, hvornår Folketinget kan gøre et politisk ansvar gældende mod en minister. Det er således bl.a. ikke en betingelse, at den pågældende minister har handlet retsstridigt. Folketinget kan vedtage et mistillidsvotum eller udtale kritik af en minister på et hvilket som helst grundlag, som Folketinget måtte finde relevant. I praksis har Folketinget dog i betydeligt omfang ved den politiske stillingtagen til ministrenes embedsførelse lagt vægt på retligt prægede normer som f.eks., om ministeren med vilje har overtrådt en given pligt eller i hvert fald burde have undgået overtrædelsen. Den retligt prægede skabelon har indebåret, at der i praksis er blevet lagt betydelig vægt på, hvilken rådgivning ministeren har modtaget af sine embedsfolk, når ministerens politiske ansvar er blevet vurderet.[260]

Grundlovens § 13, 2. pkt., bestemmer om ministres *retlige ansvar*, at ministrene er ansvarlige for regeringens førelse, og at deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov. Ministeren må ikke varetage sit embede i strid med gældende ret. I overensstemmelse med grundlovens § 13, 2. pkt., er der i ministeransvarlighedsloven, der trådte i kraft den 11. maj 1964, fastsat regler om det retlige ansvar for ministres embedsførelse.[261]

---

260 Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling, 1. udgave (1998), side 107.

261 Se i øvrigt betænkning nr. 312/1962 om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres. Betænkningen indeholder oplysninger om forfatningsbestemmelser om ministeransvarlighed, tidligere fremsatte forslag til ministeransvarlighedslov, den statsretlige teoris behandling af disse problemer, sager, i hvilke der har været spørgsmål om rigsretstiltale, samt fremmed ret.

Ministeransvarlighedslovens § 5 bestemmer følgende:

> "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.
>
> *Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister 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."

Det følger af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, at to grundlæggende betingelser skal være opfyldt, for at en minister kan ifalde strafansvar efter bestemmelsen. For det første skal ministeren have tilsidesat sine pligter som minister (den objektive betingelse). For det andet skal tilsidesættelsen af de pligter, der påhviler ministeren, være sket forsætligt eller af grov uagtsomhed[262] (den subjektive betingelse). I kravet om forsæt ligger i almindelighed, at ministeren har handlet med vilje og viden om de forhold, der har medført retsbruddet (direkte forsæt), eller at ministeren har anset det som overvejende sandsynligt, at handlingen indebar sådanne forhold (sandsynlighedsforsæt).[263]

Efter ministeransvarlighedslovens § 2 finder straffelovens almindelige del anvendelse. Bestemmelsen har især betydning ved henvisning til straffelovens regler om ansvar for forsøg og medvirken. Det indebærer bl.a., at en minister ikke alene kan pådrage sig strafansvar for egne handlinger, men også for medvirken til handlinger foretaget af andre, jf. straffelovens § 23.

Ministeransvarlighedslovens § 3 præciserer det objektive gerningsindhold, der skal være realiseret, for at der kan pålægges en minister strafansvar for at have medvirket til en underordnets handling, i tre nærmere bestemte situationer:

262 En overtrædelse, der skyldes simpel uagtsomhed, er derimod ikke strafbar, se Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 95.

263 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 95. Hertil kommer bl.a. endnu en mulig forsætsgrad i form af det såkaldte "eventualitetsforsæt" eller "dolus eventualis", se bl.a. Højesterets dom af 30. december 2013 (UfR 2014.948). Et eventualitetsforsæt foreligger eksempelvis, når den pågældende indser en bestemt begivenhed som en mulig følge af hans eller hendes handlinger og samtidig forholder sig psykologisk accepterende til denne mulige følge for det tilfælde, at den måtte indtræde.

"Ved anvendelsen af borgerlig straffelovs regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til en underordnets handling, når

1) han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret.
2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelsen af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig.
3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser."

Bestemmelsen begrænser ikke reglen om medvirken i straffelovens § 23, og en minister vil således være ansvarlig i alle tilfælde, hvor dette følger af straffelovens § 23.[264]

Også med hensyn til en ministers strafansvar for en underordnets handling skal den subjektive betingelse være opfyldt. For at en minister kan ifalde strafansvar for at have medvirket til en underordnets handling, er det således en betingelse, at ministeren har handlet forsætligt eller groft uagtsomt. Ministerens ansvar for medvirken er på den anden side ikke betinget af, at det strafbare forhold, der er begået af den underordnede, kan tilregnes den underordnede som forsætligt eller (groft) uagtsomt.

6.5.2. Ministerens pligt til at overholde lovgivningen

En minister har pligt til at overholde lovgivningen. Dette følger af legalitetsprincippet, herunder den formelle lovs princip og kravet om lovhjemmel. I ministeransvarlighedsloven er denne pligt udtrykkeligt fastslået i § 5, stk. 1.

Ved dom af 22. juni 1995 fastslog et flertal på 15 af Rigsrettens 20 dommere, at fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen var skyldig i overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, ved i perioden fra midten af juni 1988 til sin afgang som justitsminister den 10. januar 1989 at have fastholdt beslutningen om at stille de tamilske familiesammenføringssager i bero.[265] Rigsrettens dom belyser det nærmere indhold af forpligtelsen til at overholde lovgivningen i

264 Folketingstidende 1963-64 (1. samling), tillæg A, lovforslag nr. L 104 fremsat den 6. november 1963, sp. 261.
265 UfR 1995.672/2.

ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1. Det fremgår af flertallets udtalelse vedrørende den retlige vurdering af skyldsspørgsmålet bl.a.:

> "Gennem henvisningen til de pligter, der påhviler en minister efter lovgivningen eller efter stillingens beskaffenhed, får reglen [ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1] karakter af en retlig standard, hvis forståelse i nogen grad afhænger af skønsmæssige vurderinger. Strafansvar må forudsætte, at der er tale om overtrædelser, som alvorligt kan bebrejdes ministeren, og hvor en politisk reaktion må anses for at være utilstrækkelig, jf. herved bemærkningerne til lovforslagets § 4, nu lovens § 5 (Folketingstidende 1963-64, Tillæg A, sp. 263). At et forhold er kritisabelt, indebærer således ikke i sig selv, at der foreligger en overtrædelse af ministeransvarlighedsloven. Fastlæggelsen af grænsen mellem den blot kritisable adfærd og den strafbare adfærd kan være vanskelig at drage, og der kan være tale om en glidende overgang. Ved vurderingen af, om forholdet er så alvorligt, at grænsen er overskredet, må det tillægges betydning, om ministeren har forfulgt usaglige formål, ligesom forholdets tidsmæssige udstrækning og konsekvenser for de berørte selvsagt vil være af betydning."

Vedrørende Erik Ninn-Hansens forsæt fandt flertallets 15 dommere endvidere, at årsagen til, at Erik Ninn-Hansen ved udgangen af maj fastholdt berostillelsen, måtte antages at have været, at han ikke ønskede, at de tamilske familiemedlemmer skulle komme til Danmark. I dommen hedder det i flertallets begrundelse videre herom:

> "Han forfulgte således et lovstridigt formål og fastholdt berostillelsen på trods af, at han både den 13. juni 1988 og et par dage senere kraftigt blev advaret af sine embedsmænd om, at administrationen ville medføre alvorlig kritik. Det kan ikke tillægges afgørende betydning, at embedsmændene i deres advarsler ikke betegnede administrationen som »ulovlig« eller »retsstridig«. I hvert fald fra dette tidspunkt må han have været ganske klar over, at berostillelsen savnede sagligt grundlag, og at den manglende færdiggørelse af sagerne alene skyldtes hans beslutning herom.
>
> ...
>
> Erik Ninn-Hansens administration af de tamilske familiesammenføringssager er udtryk for en alvorlig tilsidesættelse af de pligter, der på-

hvilede ham som minister og forvaltningschef. Tilsidesættelsen indebar endvidere en krænkelse af de tamilske familiemedlemmers personlige rettigheder - en krænkelse, som han måtte vide kunne få alvorlige konsekvenser for de pågældende.

Erik Ninn-Hansen er ved sin administration gået ud fra, at han har haft tilslutning hertil i regeringen og hos et flertal i Folketinget. Uanset om denne opfattelse måtte have været rigtig, er en sådan tilslutning uden betydning for bedømmelsen af skyldspørgsmålet, idet den ikke kan legitimere den ovenfor beskrevne, lovstridige sagsbehandling."

Mindretallet anførte, at det ved den retlige vurdering af Erik Ninn-Hansens ansvar måtte tillægges vægt, at der angiveligt i politiske kredse, herunder regering og Folketing, og i befolkningen var bred opbakning til at begrænse familiesammenføringssagerne, og at Erik Ninn-Hansen som minister og folketingsmedlem måtte lytte til, hvad der rørte sig i befolkningen.

Som anført ovenfor hviler forvaltningens myndighedsudøvelse imidlertid på et legalitetsprincip og krav om lovmæssig forvaltning. Som det fremgår af dommen, var den tilslutning, som Erik Ninn-Hansen med rette eller urette gik ud fra, at han havde i regeringen og hos et flertal i Folketinget (og befolkningen), derfor uden betydning for skyldspørgsmålet, da den ikke kunne give det fornødne hjemmelsgrundlag for den lovstridige sagsbehandling.[266]

Også almindelige forvaltningsretlige grundsætninger skal respekteres af forvaltningen og følgelig også af ministeren som øverste forvaltningschef. Brud på sådanne grundsætninger vil, afhængig af bruddets karakter og grovhed, kunne henføres til ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, om pligter, der påhviler ministeren som følge af "hans stillings beskaffenhed".[267]

6.5.3. Ministerens sandhedspligt

6.5.3.1. Om ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2

Det følger af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, at en minister ikke må give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets

266 Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 106 ff., og Henrik Hjort Elmquist, Statsret – Praktisk forfatningsret i en politisk verden, 2. udgave (2018), side 272.
267 Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 373 f.

behandling af en sag fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.[268]

Efter bestemmelsen er det retlige udgangspunkt, at en minister ikke er underlagt nogen pligt til at afgive oplysninger til Folketinget. Vælger en minister imidlertid at afgive oplysninger til Folketinget, følger det af sandhedspligten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, at de afgivne oplysninger ikke må være urigtige eller vildledende. Hertil kommer, at en positiv oplysningspligt følger af bestemmelsen derved, at en minister ikke under Folketingets behandling af en sag må fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. Det kan undertiden være vanskeligt retligt set at skelne mellem oplysninger, der er vildledende, og fortielser.[269] Det må antages, at en minister, der uden forsæt har afgivet urigtige oplysninger til Folketinget, har pligt til at berigtige disse oplysninger, når ministeren bliver bekendt med, at de tidligere afgivne oplysninger var urigtige.[270] Gør ministeren ikke dette, kan der være tale om en fortielse i strid med ministeransvarslighedslovens § 5, stk. 2. Det er i den forbindelse nærliggende at antage, at berigtigelsen skal ske uden unødigt ophold og efter omstændighederne straks – for eksempel hvis ministeren er bekendt med, at oplysningen har betydning for en igangværende sag – men der kan ikke siges noget sikkert herom.

Bestemmelsen vedrører alene en ministers oplysninger til Folketinget, men det kan også komme på tale at kvalificere urigtige eller vildledende oplysninger til offentligheden i øvrigt som brud på de pligter, der efter lovens § 5, stk. 1, påhviler en minister "efter hans stillings beskaffenhed". Princippet om sandhedspligt gælder således i almindelighed også i forbindelse med presse-

268 Afsnit 6.5.3 er i al væsentligt baseret på DJØFs betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), side 148 ff., Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 135 ff., 302 ff., 361 ff., 435 ff. og 448 ff., Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling, 1. udgave (1998), side 103 ff., og betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen, side 21 ff.

269 Jens Elo Rytter, Ministres oplysningspligt over for Folketinget, Juristen, nr. 4, 2015, side 150.

270 Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 54 og 205, hvor det anføres, at der gælder en pligt for ministeren til at sikre, at urigtige eller vildledende oplysninger, som måtte blive viderebragt til offentligheden af den særlige rådgiver eller andre embedsmænd, bliver berigtiget. Dette må desto mere gælde i en situation, hvor det er ministeren selv, der har afgivet de urigtige oplysninger. Problemstillingen ses dog ikke behandlet i litteraturen.

betjening og i tilfælde, hvor en minister anvender en pressemeddelelse til at præsentere ministerens politik og initiativer for en bredere offentlighed.[271]

Den præcise rækkevidde af ministerens sandhedspligt efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, er forbundet med usikkerhed, fordi afgrænsningen af begreberne "urigtige" og "vildledende" rejser spørgsmål som bl.a.:

- Hvor mange forbehold og forudsætninger er det nødvendigt at videregive?
- Hvor mange biomstændigheder kan det være forsvarligt – og eventuelt endda rimeligt – at lade uomtalte?
- Hvor sikkert kan et skøn, som er behæftet med usikkerhed, fremstilles?
- Hvor går grænsen mellem den optimistiske, men dog acceptable fremstilling af en sag, og den utilladelige vildledning?
- Hvilke forventninger er adressaten for oplysningen i den givne sammenhæng berettiget til at have til oplysningens kvalitet under hensyn til bl.a. oplysningens form og ikke mindst den anvendelse, oplysningen afgives til brug for?

Afgørelsen af, om der foreligger en urigtig eller vildledende oplysning eller en fortielse af oplysninger, beror på en konkret bedømmelse, som undertiden kan være vanskelig, fordi den præcise rækkevidde af ministerens sandhedspligt bl.a. afhænger af, i hvilken sammenhæng en given oplysning afgives – eller ikke afgives. Spørgsmål, der stilles til en minister, kan have mange forskellige politiske funktioner, herunder kan visse spørgsmål opfattes "politiske" eller kan blive opfattet som "politisk drilleri". At ministres svar og oplysninger til Folketinget ofte indgår i et politisk spil, ændrer imidlertid ikke ved, at ministeransvarlighedsloven kræver, at sådanne svar og oplysninger skal være korrekte og dækkende.[272] Det hører med til vurderingen heraf, at en ministers svar ikke alene tager sigte på, at den enkelte spørger informeres fyldestgørende og korrekt. Svarets adressat er Folketinget som sådan, ligesom besvarelsen af spørgsmål også tjener til at oplyse vælgerbefolkningen.

---

271 I statsministerens svar af 9. juni 2017 på spørgsmål nr. 803 fra Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg blev der svaret "ja" på spørgsmålet om, hvorvidt en pressemeddelelse udstedt af et ministerium er omfattet af den pågældende ministers sandhedspligt. Se endvidere betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 157, der dog omhandler embedsfolk.

272 Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 361 ff.

Det er almindeligt antaget, at der kan peges på nogle omstændigheder vedrørende forholdet mellem regering og Folketing, som kan få betydning ved fastlæggelsen af sandhedspligten i denne relation:

På den ene side er det blevet fremhævet, at det i Danmark er traditionen, at Folketinget, der ikke selv råder over undersøgelsesmidler, som udgangspunkt skaffer sig alle oplysninger, der skønnes nødvendige, ved at anmode vedkommende minister om at tilvejebringe dem. Skal den parlamentariske proces, herunder fastlæggelsen af grundlaget for et eventuelt ansvar, fungere på en betryggende måde, skal Folketinget kunne fæste lid til, at de oplysninger, der således tilvejebringes, er rigtige og fyldestgørende. Det er en helt fundamental del af det demokratisk-parlamentariske system, at Folketinget som del af den lovgivende magt og i udøvelsen af sin kontrolfunktion kan stole på, at ministres oplysninger til Folketinget er både korrekte og fyldestgørende.

Det gælder for så vidt uanset, om oplysninger fra regeringen til Folketinget gives under forespørgselsdebatter efter grundlovens § 53, ved (mundlig eller skriftlig) besvarelse af spørgsmål fra Folketingets udvalg, herunder ved samråd, ved besvarelse af § 20-spørgsmål eller i Folketingets spørgetime.

Hvis et spørgsmål, der stilles fra folketingsudvalg eller folketingsmedlemmer, er uklart formuleret, er det antaget, at det påhviler ministeren så vidt muligt at finde ud af spørgsmålets mening og give svar herpå. På samme måde er det antaget, at der gælder en pligt til at korrigere åbenbare misforståelser, f.eks. i tilfælde, hvor det fremgår af et spørgsmål, at det er baseret på urigtige forudsætninger om faktiske eller retlige forhold.

Det antages i øvrigt, at det ikke kan være afgørende for vurderingen af, om en ministers oplysninger til Folketinget har været misvisende eller ufyldestgørende, at Folketinget på tidspunktet for oplysningernes afgivelse ikke har kritiseret disse eller krævet dem uddybet. Manglende reaktion fra Folketingets side kan skyldes, at tinget ikke på tidspunktet for oplysningernes afgivelse besad tilstrækkelig viden til at forstå eller til at burde forstå, at ministerens svar måske var ufyldestgørende.

Det antages endvidere, at en ministers besvarelse af et spørgsmål fra Folketinget også skal være dækkende, selv om spørgeren kan formodes allerede at være bekendt med, hvorledes sagen forholder sig, da ministerens sandhedspligt

sigter på, at Folketinget som sådan – og ikke kun den enkelte spørger – informeres fyldestgørende og korrekt. Selv om Folketinget må formodes at vide besked om, hvordan tingene reelt forholder sig, skal der gives et sandfærdigt og dækkende svar. Et svar til Folketinget tjener i kraft af offentlighedsprincippet i grundlovens § 49 samtidig til oplysning af vælgerbefolkningen.

På den anden side er det blevet fremhævet, at udgangspunktet må være, at der ikke er pligt til at svare på andet end det, der udtrykkeligt er spurgt om. Det kan dog ikke udelukkes, at en helt bogstavelig besvarelse af et spørgsmål vil være misvisende, og så må der gives supplerende oplysninger i svaret. Det antages i den forbindelse, at rammerne for besvarelse af navnlig § 20-spørgsmål er temmelig snævre, og at svaret nødvendigvis må tilpasses disse rammer og f.eks. kan være relativt kortfattet, således at besvarelsen koncentreres om det væsentlige i spørgsmålet. I retten til at fatte sig i korthed antages at ligge, at ministersvar på folketingsspørgsmål ikke (altid) i enhver henseende kan være udtømmende. Retten til at fatte sig i korthed skal imidlertid administreres loyalt af ministeren, således at svaret ikke reelt bliver urigtigt eller vildledende.

Ministerens opgave er at gennemføre regeringens politik, som en del af Folketingets medlemmer ofte vil være modstander af. Dette forhold har også indflydelse på afgrænsningen af ministerens sandhedsforpligtelse over for Folketinget. Det kan derfor ikke forventes, at regeringen i det omfang, den arbejder for realiseringen af sine politiske mål, fremhæver alle betænkeligheder ved den politik, der søges gennemført. Tilskyndelsen for regeringen til at fremstille sin politik i det gunstigst mulige lys vil ofte være stor. Men der er grænser. Alle oplysninger om faktiske, konstaterbare forhold skal være rigtige og fyldestgørende. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen har desuden anført, at indhentelse og videregivelse af oplysninger til Folketinget bør ske loyalt og uden hensyn til, hvorvidt de oplysninger, som foreligger, eller som der kan være tale om at indhente, umiddelbart synes at ville understøtte ministerens politiske holdninger eller intentioner.[273]

6.5.3.2. Om sandhedspligten og selvinkriminering

Der kan tænkes tilfælde, hvor en minister afgiver urigtige oplysninger til Folketinget for at skjule en handling, for hvilken ministeren kan straffes.

273 Beretning om ministres ansvar over for Folketinget af 26. februar 2015, Udvalget for Forretningsordenen 2014-15 (1. samling), almindelig del, bilag 20, beretning nr. 6, side 3.

Dette rejser spørgsmål om, hvorvidt sandhedspligten kan opretholdes over for ministeren.

Spørgsmålet er ikke behandlet i ministeransvarlighedslovens forarbejder.

Det følger af straffelovens § 159, stk. 1, at den, der afgiver falsk forklaring som sigtet i en offentlig straffesag eller under afhøring i tilfælde, hvor forklaring ifølge loven ikke må kræves, ikke straffes.[274]

Om en person skal anses for sigtet, afhænger af styrken af den mistanke, der retter sig mod den pågældende.[275] Med Højesterets dom af 12. oktober 1982 (UfR 1982.1090/2) er det fastslået, at bestemmelsens princip om sigtedes straffrihed finder videre anvendelse. I den konkrete sag fandt Højesteret, at en skyldner, der afgiver forklaring til skifteretten til opfyldelse af sin oplysningspligt efter konkurslovens § 100, ikke pådrager sig ansvar efter straffelovens § 162 (om urigtig oplysning til offentlig myndighed) for urigtige erklæringer om forhold, "i forbindelse med hvilke han er sigtet, eller hvis han med føje antog, at han – hvis han afgav en sandfærdig forklaring – kunne blive sigtet".[276]

Ikke en hvilken som helst fjerntliggende risiko for straf kan imidlertid begrunde ansvarsfrihed i forhold til en strafsanktioneret sandhedspligt. En ministers brud på ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, som led i at skjule eventuelle strafbare handlinger vil således i almindelighed ikke være straffri, idet en sådan straffrihed i hvert fald vil kræve, at ministeren havde "føje" (en god eller gyldig grund) til at antage, at man ved at svare sandfærdigt på f.eks. et spørgsmål fra Folketinget vil være i en reel risiko for en rigsretstiltale. Da beslutning om rigsretstiltale historisk set er ganske sjældent forekommende, vil der normalt ikke være anledning til med føje at antage, at en sådan be-

274 Se hertil også Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis beskytter artikel 6 kun retten til at nægte at udtale sig, men udelukker ikke strafansvar for den tiltalte, der frivilligt vælger at udtale sig. Se herom Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udgave (2020), side 707 ff.

275 For nærmere om afgrænsningen af begrebet "sigtelse" se bl.a. Michael Kistrup m.fl., Straffeprocessen, 3. udgave (2018), side 165 ff., Jørn Vestergaard, Straffeproces, 2. udgave (2018), side 81 ff., Gorm Toftegaard Nielsen, Straffesagens gang, 7. udgave ved Nicolaj Sivan Holst (2020), side 43 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen, Strafferetspleje II, 1. udgave (1989), side 11 ff. Se også om mellemformen "afhøring med en sigtets retsstilling", Per Lindegaard i UfR 1983B.79.

276 Se endvidere Lars Henriksen m.fl., Selvinkrimineringsforbudet gælder også i skifteretten, gengivet i UfR 2000B.382.

slutning rent faktisk vil blive truffet. Hertil kommer, at det modhensyn, som ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, er udtryk for, må tillægges meget betydelig vægt. Det er således en fundamental forudsætning for grundlovens parlamentariske system, at Folketinget kan udøve den fornødne kontrol med regeringen, og det er en forudsætning for Folketingets kontrolfunktion, at Folketinget kan stille spørgsmål, og at stillede spørgsmål besvares i overensstemmelse med sandheden. En fastholdelse af sandhedspligten i en situation, hvor en minister taler usandt for at skjule sine strafbare handlinger, er derfor af væsentlig betydning.[277]

6.5.4. Statsministerens tilsynspligt

Regeringens organisation bygger på ministerialsystemet. Den udøvende magt er fordelt på en række principielt ligestillede og af hinanden uafhængige ministerier, som hver har en minister i spidsen, der har det politiske og retlige ansvar for hele ministerområdet. Statsministeren indtager imidlertid på flere måder en særstilling i regeringen, som også til dels er afspejlet i grundloven. Efter grundlovens § 14, 1. pkt., er det statsministeren, der udnævner og afskediger de øvrige ministre, ligesom det er statsministeren, der efter § 14, 2. pkt., bestemmer antallet af ministre og forretningernes fordelinger mellem ministrene. Disse kompetencer for statsministeren gør, at vedkommende reelt er de øvrige ministres overordnede.[278]

Statsministeren har principielt ikke nogen retlig instruktionsbeføjelse over for regeringens øvrige ministre, men den politiske realitet vil ofte være den, at statsministerens adgang til at afskedige en minister eller fratage denne et sagsområde giver statsministeren en vid adgang til at påvirke den enkelte ministers beslutninger og afgørelser.

Uanset grundlovens forudsætning om, at den statslige udøvende magt varetages gennem ministerialsystemet, har statsministeren en særlig tilsynspligt i forhold til de øvrige ministres embedsførelse. Tilsynspligten er en af de pligter,

277 Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 369 f., og Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling, 1. udgave (1998), side 121 f.

278 Afsnit 6.5.4 er i al væsentligt baseret på Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 382 f., Hans Gammeltoft-Hansen, Statsministerens tilsynspligt i Trine Baumbach m.fl., Festskrift til Carsten Henrichsen, 1. udgave (2015), side 233 ff., og Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 76 f.

der følger af "stillingens beskaffenhed", jf. ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, og kan udløse et retligt ansvar, hvis statsministeren ikke lever op til den.

At der gælder en tilsynspligt for statsministre, er kommet til udtryk bl.a. i rigsretssagen i 1909-10 mod bl.a. fhv. statsminister I.C. Christensen, hvor tiltalen vedrørte manglende tilsyn med justitsminister Albertis aktiviteter som formand for Den Sjællandske Bondestands Sparekasse (UfR 1910.948). I.C. Christensen blev frifundet, idet Rigsretten dog udtalte kritik af, at han ikke havde opfyldt den særlige tilsynspligt, der påhviler statsministeren i forhold til de øvrige ministre. Det følger af denne dom, at tilsynspligten har karakter af en pligt til under visse omstændigheder at foranledige en nærmere undersøgelse af ressortministres forhold.[279]

Om tilsynspligtens nærmere omfang og indhold anfører Hans Gammeltoft-Hansen bl.a., at formålet med statsministerens tilsynspligt er at sikre, at ministrenes udøvelse af deres funktioner er lovlig. Det anføres også, at tilsynet både kan være bagudrettet og fremadrettet, og at det vil afhænge af en konkret vurdering, hvornår statsministeren har pligt til at reagere og udøve sit tilsyn (og i givet fald på hvilken måde) for ikke at ifalde ansvar efter ministeransvarlighedsloven.

Reaktionspligten skal – konkluderer Hans Gammeltoft-Hansen – ses i forhold til bl.a., at statsministerens tilsynspligt er ulovbestemt, hvorfor det må antages, at der skal foreligge indikationer af en ikke ubetydelig styrke for, at statsministerens undladelse af at reagere vil kunne være ansvarspådragende.[280]

Det må på denne baggrund antages, at statsministerens tilsynspligt i almindelighed alene udløses, hvis der foreligger en særligt begrundet formodning om retsstridig adfærd af en vis væsentlighed hos en minister.

---

279 Tilsvarende følger af undersøgelsesrettens beretning i Tamilsagen, side 2207, hvor det blev lagt til grund, at der for statsminister Poul Schlüter måtte bestå en vis tilsynspligt med ressortministrene, således at det kunne komme på tale, at statsministeren burde have grebet ind over for justitsminister Erik Ninn-Hansens administration af familiesammenføringssagerne og herunder have foranlediget en nærmere undersøgelse af justitsministerens embedsførelse. Se endvidere Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 94 f.

280 Hans Gammeltoft-Hansen, Statsministerens tilsynspligt i Trine Baumbach m.fl., Festskrift til Carsten Henrichsen, 1. udgave (2015), side 243 ff.

6.5.5. ”Indberetningspligt” for fagministre

Som nævnt påhviler der statsministeren en særlig tilsynspligt med de øvrige ministre. Tilsynspligten kan i et vist omfang støttes på den særligt fremskudte placering, som statsministeren i grundloven er tildelt som regeringens leder, jf. grundlovens § 14.

Omvendt ses der ikke at være holdepunkter i hverken den juridiske teori eller praksis for en antagelse om, at der skulle gælde en gensidig tilsynspligt i forholdet mellem fagministre. Det antages dog af Poul Andersen og Alf Ross, at en fagminister, der får kendskab til en anden fagministers embedsmisbrug mv., kan blive forpligtet til at underrette regeringschefen, selv om der ikke i øvrigt påhviler ministeren nogen almindelig pligt til tilsyn.[281] Jens Peter Christensen anfører herom, at en sådan indberetningspligt i betragtning af ministrenes sideordnede stilling formentlig må reserveres tilfælde af klare ulovligheder.[282]

6.5.6. Retlige sanktioner og forældelse

Straffen for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven er – medmindre højere straf følger af den øvrige lovgivning – bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. lovens §§ 5 og 6. Ministeransvaret forældes efter straffelovens almindelige regler. Forældelsesfristen er dog aldrig mindre end 5 år, jf. lovens § 8. Fristen regnes fra den dag, den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt, jf. straffelovens § 94, stk. 1.

Forældelsesfristen på mindst 5 år er ifølge forarbejderne til ministeransvarlighedsloven fastsat med begrundelse i, at strafansvaret for en ministers overtrædelser af loven ikke bør kunne forældes, før der er afholdt nyvalg til Folketinget.[283]

6.5.7. Undersøgelseskommissionens opgaver i relation til ministre

Af undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, 2. pkt., fremgår det, at en undersøgelseskommission ikke kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, herunder vurdere, om ministeransvarlighedslovens må antages at være overtrådt. En undersøgelses-

281 Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1. udgave (1954), side 208, og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave (1980), side 449 f.
282 Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 382 f.
283 Folketingstidende 1963-64, tillæg A, lovforslag nr. L 104 fremsat den 6. november 1963, sp. 264.

kommission kan heller ikke få til opgave at vurdere, om en rigsretstiltale vil være rimeligt begrundet.

Undersøgelseskommissionens opgave i forhold til ministre består således alene i at undersøge og klarlægge de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt en minister skal stilles til ansvar, jf. grundlovens § 15 (politisk ansvar) og § 16 (retligt ansvar).[284] I den forbindelse kan der imidlertid foretages en undersøgelse af og redegøres for subjektive forhold vedrørende ministeren, f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft med hensyn til bl.a. administrationen af et givent område inden for ministerens ressort og om oplysninger, der blev videregivet til Folketinget.[285]

Ifølge kommissoriet for undersøgelseskommissionen skal det undersøges, om myndighedernes administration og håndtering af sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvoraf den ene var mindreårig, er sket i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler og principper og Danmarks internationale forpligtelser, herunder Menneskerettighedskonventionen og Børnekonventionen. Undersøgelsen og kommissionens redegørelse skal navnlig omfatte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets pressemeddelelse af 10. februar 2016 samt ministeriets skriftlige såvel som mundtlige instruktioner til Udlændingestyrelsen samt øvrig skriftlig og mundtlig kommunikation i forbindelse med pressemeddelelsen, herunder drøftelser mv. på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016. Undersøgelseskommissionen skal herunder undersøge og redegøre for grundlaget for og omstændighederne vedrørende tilblivelsen af pressemeddelelsen og ministeriets instruktioner til Udlændingestyrelsen, herunder den rådgivning til ministeren, som blev ydet i forbindelse hermed.

Undersøgelseskommissionen vil som led heri skulle foretage en vurdering af, om myndighedernes håndtering og administration af indkvarteringsordningen har været lovlig eller ulovlig, og – som led i undersøgelsen vedrørende

284 Se om baggrunden herfor Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 127-134 og 597-599.

285 Folketingstidende 1998-99, tillæg A, lovforslag nr. L 3 fremsat den 8. oktober 1998, side 253, Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 86, og betænkning nr. 1571/2018 om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, side 242.

ministeren – redegøre for, hvilken rolle og viden en minister har haft i forbindelse med administrationens tilblivelse og eventuelle opretholdelse.[286]

Som anført vil undersøgelseskommissionen imidlertid ikke foretage retlige vurderinger i relation til involverede ministre.

6.6. Regler og praksis i andre lande

Instrukskommissionen anmodede den 7. september 2020 Udenrigsministeriet om at indhente oplysninger om regler og praksis for indkvartering af mindreårige med en ægtefælle i asylsystemet i Sverige, Finland, Norge, Tyskland, Holland og Belgien. Konkret anmodede Instrukskommissionen om besvarelse af følgende:

> "I 2016 ankom der et betydeligt antal asylansøgere til Europa. Blandt disse asylansøgere var der gifte og samlevende par, hvoraf den ene (typisk pigen) var under 18 år.
>
> Det bedes oplyst,
> – i hvilket omfang myndighederne i 2016 og 2017 tillod, at par, hvor den mindreårige var 15-17 år, blev indkvarteret sammen på asylcentrene.
> – om der var fastsat særlige regler for behandlingen af dette spørgsmål, og i givet fald hvilke kriterier der blev lagt vægt på, herunder om parrets eventuelle mindreårige fællesbørn blev tillagt særlig vægt.
> – om reglerne eller praksis for indkvartering af asylpar, hvor den mindreårige er 15-17 år, er ændret siden 2017."

Instrukskommissionen har modtaget oplysninger fra Udenrigsministeriet vedrørende forholdene i alle seks lande. Oplysningerne gengives nedenfor.

6.6.1. Sverige

De svenske myndigheder har ikke ført statistik over antallet af par, der blev adskilt i perioden 2016-2020, og hvor den ene part var mindreårig.

286 Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 89, og betænkning nr. 1571/2018 om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, side 243-246.

Spørgsmålet om, i hvilken udstrækning en mindreårig asylansøger kan eller skal adskilles fra sin myndige ægtefælle eller tillades indkvartering sammen på et asylcenter, beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Denne vurdering foretages – på foranledning af en indberetning (orosanmälan) fra udlændingemyndighederne (Migrationsverket) – af de sociale myndigheder (socialnämnd) på kommunalt niveau på grundlag af loven om socialtjenester (socialtjänstlagen), herunder med vejledning fra Socialstyrelsen. Indberetning skal foretages i alle tilfælde, hvor udlændingemyndighederne bliver bekendt med, at et barn er gift med en myndig person. Er barnet under 15 år skal der foretages politianmeldelse. Det er kommunens ansvar at undersøge barnets behov samt bedømme, hvor barnet skal bo. Idet der er tale om en konkret vurdering, kan der ikke siges noget generelt om betydningen af, at parret har et eller flere fælles børn.

Børneægteskaber – dvs. ægteskaber hvor den ene eller begge parter er under 18 år – anerkendes i medfør af ægteskabslovgivningen (Äktenskapsbalken) ikke i Sverige. I Sverige skal begge parter være 18 år for at gifte sig. Der var tidligere en adgang til dispensation for personer, der var under 18 år, men dispensationsadgangen blev fjernet i 2014. Børneægteskaber, der er indgået i udlandet, anerkendes heller ikke i Sverige, jf. loven om visse internationale juridiske forhold vedrørende ægteskab og værgemål (lag om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap). I 2014 blev ægteskabstvang (äktenskapstvång) selvstændigt kriminaliseret gennem indførelse af to nye bestemmelser i den svenske straffelov (brottsbalken).

Spørgsmål vedrørende den civilretlige gyldighed af et ægteskab vurderes af skattemyndighederne (Skatteverket) på grundlag af loven om visse internationale juridiske forhold vedrørende ægteskab og værgemål (lag om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap).[287]

6.6.2. Finland

I de seneste par år har der ikke på de finske asylcentre været indkvarteret nogen mindreårige asylansøgere, der var gift med en myndig ægtefælle. I perioden fra 2015-2016 var der imidlertid flere tilfælde af sådanne par. Finland har således i denne periode registeret 17 piger, der havde indgået ægteskab

287 Oplysninger om de svenske regler findes desuden på den svenske socialstyrelses (Socialstyrelsen) hjemmeside: https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/vald-och-fortryck/barnaktenskap/.

med en myndig. Flere af disse par havde et eller flere børn. Otte af pigerne var mellem 13 og 16 år gamle, mens resten var 17 år. Alderen på ægtefællerne var på mellem 19 og 32 år. Herunder var alderen på de 15-årige pigers ægtefæller mellem 24 og 31 år.

Den finske udlændingelov (Ulkomaalaislaki) og loven om modtagelsen af personer, der ansøger om asyl mv. (Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta), indeholder ingen bestemmelser, der regulerer adskillelse af mindreårige asylansøgere fra deres myndige ægtefæller.

Den seksuelle lavalder i Finland er imidlertid 16 år. Ægtefæller yngre end 16 år, herunder deres potentielle børn, kan derfor ikke indkvarteres sammen med en myndig ægtefælle på de finske asylcentre. De mindreårige er i sådanne tilfælde indkvarteret på særlige centre for mindreårige.

En mindreårig ægtefælle, der er 16 år eller ældre, vil derimod kunne blive indkvarteret sammen med sin myndige ægtefælle og deres eventuelle fælles børn, hvis det anses for at være i barnets – herunder den mindreårige ægtefælles – bedste interesse. Vurderingen af, om dette er tilfældet, foretages af indkvarteringsstedets socialfaglige medarbejdere og en repræsentant for den mindreårige i fællesskab og efter drøftelser med den mindreårige.

I de tilfælde, hvor den mindreårige indkvarteres sammen med sin myndige ægtefælle, bliver der løbende foretaget vurderinger af, om indkvarteringen er i barnets bedste interesse.

I de tilfælde, hvor ægtefæller med fælles børn indkvarteres hver for sig, vil faderen typisk få mulighed for at besøge sin hustru og børn, medmindre det vurderes, at det ikke er i barnets/børnenes bedste interesse. Ægtefællerne indkvarteres derfor som udgangspunkt i centre tæt på hinanden eller med nem transportadgang.

I visse tilfælde er ægtefæller og eventuelle fælles børn, som ikke har fået lov til at blive indkvarteret sammen, blevet indkvarteret på samme center, men i forskellige enheder.

6.6.3. Norge

Fra januar 2015 til 1. februar 2016 kortlagde Udlændingedirektoratet (UDI), at der i Norge fandtes 61 asylansøgere under 18 år, som var gift eller forlovet med en person i Norge, heraf 59 piger og to drenge. 10 af pigerne var under 16 år, og fire af disse havde børn. De resterende 51 piger var 16 eller 17 år, heraf var 16 gravide eller havde børn.

På den baggrund blev der oprettet en tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af Udlændingedirektoratet (UDI), Politiets udlændingeenhed (PU) og Børne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR) med henblik på at fastlægge retningslinjer og etablere samarbejdsrutiner mellem asylcentre, UDI, PU og den lokale "barneværnstjeneste". Arbejdsgruppens rapport forelå den 16. september 2016 og blev brugt til at etablere rutiner for tidligt at identificere og håndtere barneægteskaber blandt asylansøgere. BUFDIR har i tillæg hertil udarbejdet en digital vejledning til brug for "barneværnstjenesten".[288]

En mindreårig ægtefælle, som ankommer til landet uden forældre, registreres som enlig, mindreårig asylansøger (EMA) og får tildelt en repræsentant (tidligere en værge). Dette gælder ikke for den voksne ægtefælle. For en mindreårig ægtefælle, som ankommer sammen med sine forældre, registreres den civilstand, som den pågældende opgiver, i UDI's datasystem. Politiets udlændingeenhed bruger en tilpasset skabelon for registreringer i sager om børneægteskaber. Asylansøgeren får information om botilbud. Politiets udlændingeenhed indberetter en bekymring til Barneværnet, som hurtigt vurderer, om der skal gennemføres en kortlægningssamtale.

Ved høje ankomsttal (beredskabssituationer) kan børn over 16 år bo sammen med ægtefællen, selvom en sådan samtale endnu ikke har fundet sted, men i så fald skal en repræsentant eller en medfølgende forældre give samtykke.

Hvis barnet er under 16 år (eller der er mistanke om tvangsægteskab eller andre overgreb), tilrettelægger politiets udlændingeenhed det således, at barnet ikke kommer til at bo sammen med ægtefællen. Politiets udlændingeenhed

288 Rapporten om "Tiltag for håndtering af børneægteskaber blandt asylansøgere" fra den tværministerielle arbejdsgruppe kan tilgås her: https://bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00003697.

varsler i sådanne tilfælde asylcentret og sikrer, at barnet hentes af den rette instans.

Barneværnet undersøger forholdene, herunder vurderer *om* der er grundlag for at indberette bekymring, *om* der er et umiddelbart behov for en samtale, og *om* der er behov for tiltag ifølge barneværnsloven. Barneværnet giver oplysninger til andre relevante instanser (asylcenter, omsorgscenter, skole, politi, sundhedsmyndigheder) og vurderer behovet for eventuel politianmeldelse og akutplacering. I de tilfælde, hvor ægteparret har et fælles barn, skal Barneværnet også vurdere omsorgssituationen i forhold til det fælles barn.

Såfremt der ikke er grundlag for en akutplacering, skal UDI give botilbud på et asylcenter til børn over 15 år. En enlig, mindreårig asylansøger skal tilbydes at bo på et "EMA-asylcenter".

En enlig, mindreårig asylansøger under 16 år skal aldrig bo på samme asylcenter som ægtefællen. Ægtefællen kan tilbydes et botilbud på et asylcenter i nærheden, hvis det anses som trygt.

En enlig, mindreårig asylansøger over 16 år kan gives botilbud på samme asylcenter og i samme værelse som ægtefællen, såfremt:

- den mindreårige ægtefælle modsætter sig at bo adskilt fra ægtefællen
- den mindreårige ægtefælles repræsentant giver samtykke, og
- Barneværnet har gennemført en kortlægningssamtale og ser ikke grund til akuttiltag.

Det er asylcentret og ikke ægtefællen, der skal varetage den daglige omsorg.

Hvis begge ægtefæller er enlige, mindreårige asylansøgere over 16 år, kan de få et botilbud på samme EMA-asylcenter, hvis de begge ønsker det, men ikke på samme værelse. Hvis én af ægtefællerne er under 15 år, skal de bo på forskellige EMA-asylcentre.

I tilfælde, hvor den mindreårige ægtefælle selv er et medfølgende barn under 16 år, skal pågældendes ægtefælle have botilbud på et andet asylcenter. I tilfælde, hvor den mindreårige ægtefælle selv er et medfølgende barn over 16 år, kan ægtefællen få botilbud på samme asylcenter, hvis Barneværnet har

lavet en kortlægningssamtale, forældrene samtykker, og barnet nægter at bo adskilt fra ægtefællen.

6.6.4. Tyskland

Styrelsen for Migration og Flygtninge er i Tyskland ansvarlig for sagsbehandlingen vedrørende asylansøgerne, mens indkvarteringen og viderebefordringen af de pågældende asylansøgere efter indrejsen er et anliggende for de enkelte delstater. Det er over for kommissionen oplyst, at der hverken på delstats- eller føderalt niveau foreligger et samlet regelsæt for indkvartering af mindreårige asylansøgere med myndige ægtefæller.

6.6.5. Holland

Nedenstående tabel viser antallet af sager, hvor man i asylanmodningen angav at være gift, og hvor mindst en af parterne var mindreårig:

2015 (fra 5. dec.)	20
2016	50
2017	30
2018	30
2019 (til 1. sept.)	<10

Den 5. december 2015 trådte en lov imod tvangsægteskaber i kraft i Holland. Med loven blev muligheden for at indgå ægteskab mellem eller med mindreårige samt anerkendelse af udenlandske ægteskaber mellem eller med mindreårige ophævet.

Såfremt et ægteskab ikke anerkendes, vil ægtefællen under 18 år blive betragtet som uledsaget mindreårig asylansøger. Nidos (Statsanerkendt organisation for formynderskab for uledsagede mindreårige asylansøgere i Holland)[289] vil i dette tilfælde anmode byretten om værgemål for den mindreårige.

Når et ægteskab indgået i udlandet ikke anerkendes i Holland, og Nidos har fået værgemål over den mindreårige, vil Nidos gennemføre en samtale med den pågældende mindreårige. Under samtalen vil den hollandske lovgivning om ægteskab mellem eller med mindreårige blive forklaret, og det vil blive

289 https://www.nidos.nl/en/home/missie-en-visie-van-nidos/.

drøftet, hvad den pågældende mindreårige (ofte kvinden) selv ønsker med henblik på at afklare, om der er tale om et frivilligt ægteskab. Nidos vil ligeledes gennemføre en samtale med den mindreåriges ægtefælle. Der vil være meget opmærksomhed på signaler på tvangsægteskab eller andre former for misbrug.

Udgangspunktet er, at asylpar, hvor den ene er yngre end 16 år, bor adskilt. Dette hænger sammen med bl.a. den seksuelle lavalder i Holland, som er 16 år. Såfremt en mindreårig person angiver, at vedkommende ikke ønsker at bo sammen med sin ægtefælle, vil Nidos finde et beskyttet opholdssted til vedkommende med henblik på at undgå for eksempel æresdrab.

Hvis det besluttes at lade et ægtepar med en mindreårig part bo sammen, under henvisning til at der synes at være tale om et solidt forhold, og parret har et barn sammen, vil dette ske under særlige forhold.

Idet en mindreårig mor betragtes som uledsaget mindreårig asylansøger, vil barnet ligeledes blive betragtet som uledsaget, hvorfor Nidos også vil få værgemål over barnet.

6.6.6. Belgien

I perioden fra 2016 til 2018 har Belgien registreret og behandlet følgende antal sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere med myndige ægtefæller:

2016	13 par
2017	10 par
2018	8 par

Der er ikke sket en registrering af det præcise antal af sager for 2019 og 2020, men sager om indkvartering af mindreårige med deres myndige ægtefælle har været sjældne igennem de seneste to år.

Belgien havde i begyndelsen af 2015 i forbindelse med ankomsten af et øget antal asylansøgere fra Syrien og Afghanistan et øget fokus på indkvarteringen af mindreårige asylansøgere med myndige ægtefæller, og der blev i den forbindelse udarbejdet specifikke, interne retningslinjer for håndteringen af sådanne sager.

Retningslinjerne var ikke baseret på ny lovgivning, men på den eksisterende belgiske civilret, strafferet og international privatret. Angående f.eks. anerkendelsen af ægteskaber kan de belgiske myndigheder – baseret på international privatret – i forbindelse med indkvarteringen vælge at se bort fra et ægteskab, der er indgået i udlandet. Hvis ægteskabet er gyldigt efter international privatret, herunder opfylder aldersbetingelsen for at indgå ægteskab i det land, som ægteskabet er indgået i, vil ægteskabet som udgangspunkt også blive anerkendt i Belgien.

Et ægteskab kan dog ikke anerkendes, hvis det strider mod den offentlige orden ("public policy"), herunder hvis det strider mod fundamentale belgiske normer og værdier. Som hovedregel vil et ægteskab med en mindreårig ikke være i overensstemmelse med den offentlige orden, men undtagelser kan forekomme. I praksis anerkendes ægteskaber, hvor den ene part er under 16 år, aldrig efter belgisk ret. Ved ægteskaber, hvor den ene part er 16 eller 17 år, skal der foretages en konkret vurdering.

Herudover gælder generelt følgende retningslinjer for indkvarteringen af mindreårige asylansøgere med myndige ægtefæller:

1) Hvis den mindreårige er under 16 år, bliver sagen overført til anklagemyndigheden. Selvom den mindreårige er 16 år eller ældre, kan sagen overføres til anklagemyndigheden, hvis der er tale om en bekymrende situation ("worrying situation"), herunder hvis der er indikationer på tvangsægteskab. Sådanne indikationer kan f.eks. være en stor aldersforskel mellem parterne, eller hvis ægteskabet først blev indgået, efter at parterne havde forladt oprindelseslandet.

2) Hvis den mindreårige ikke er ledsaget af sine forældre, bliver den mindreårige anset for at være en uledsaget mindreårig, og der vil blive beskikket en værge for den pågældende. Hvis den mindreårige ledsages af sine forældre, vil der ikke blive beskikket en værge, men den mindreårige vil blive interviewet af udlændingemyndighederne uden deltagelse af forældrene for at sikre, at den mindreårige kan tale frit. En sagsbehandler ("protection officer"), som er specialiseret i at håndtere asylansøgninger fra sårbare grupper, vil stå for interviewet af den mindreårige, og foretage en vurdering af ansøgningen.

3) Ved indkvarteringen af parret vil den mindreårige som udgangspunkt blive indkvarteret adskilt fra sin myndige ægtefælle. I dette tilfælde indkvarteres eventuelle fællesbørn med moderen. Undtagelser til separat indkvartering af parret kan gøres i tilfælde, hvor den mindreårige er 16 år eller ældre, og såfremt der ikke er nogen indikationer på, at der foreligger en bekymrende situation ("worrying situation"), som beskrevet ovenfor. Afgørelsen af, om parret kan indkvarteres sammen, træffes af indkvarteringscenteret og værgen tilsammen, efter en individuel vurdering. Hvis det vurderes, at der er tale om en bekymrende situation, vil parret forblive adskilt, indtil anklagemyndigheden har truffet en beslutning i sagen.

KAPITEL 7

Kommissionens vurdering af det faktiske forløb

7.1. Indledning

Dette kapitel indeholder kommissionens vurderinger af de væsentligste elementer i det begivenhedsforløb fra den 25. januar 2016 til den 22. januar 2020, som knytter sig til statslige myndigheders generelle administration og håndtering af konkrete sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig.

Kapitlet er delt op på den måde, at kommissionen i afsnit 7.2 redegør for de juridiske overvejelser, der danner rammen for kommissionens bevisvurderinger.

Afsnit 7.3 indeholder en redegørelse for indholdet af den ordning, der på forskellige tidspunkter gjaldt for indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig (herefter "indkvarteringsordningen" eller "ordningen"). Afsnittet indeholder desuden en vurdering af ordningens lovlighed på forskellige tidspunkter samt en redegørelse for rådgivningen af Inger Støjberg og for Inger Støjbergs hensigt med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016. Afsnit 7.3 indeholder endvidere en redegørelse for, hvilke skridt af konkret eller generel karakter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet eller Udlændingestyrelsen tog i forløbet efter udstedelsen af pressemeddelelsen, da man blev opmærksom på, at der var konkrete sager, der rejste spørgsmål i forbindelse med Danmarks internationale forpligtelser. Dette er navnlig beskrevet i afsnit 7.3.3, som bl.a. omhandler udviklingen i indkvarteringsordningen i tidsrummet fra den 1. til den 18. marts 2016. Den videre udvikling i indkvarteringsordningen, herunder som følge af de spørgsmål efter forvaltningsretten der blev rejst i forbindelse med en klage til Folketingets Ombudsmand, beskrives i afsnit 7.3.4 og 7.3.5.

Herefter følger afsnit 7.4, der indeholder en redegørelse for den faktiske administration af ordningen. I overensstemmelse med kommissoriet foretager kommissionen desuden en redegørelse for de oplysninger, der blev givet til både Folketinget og Folketingets Ombudsmand, jf. afsnit 7.5 og 7.6, ligesom fremstillingen indeholder en redegørelse for Justitsministeriets og Statsministeriets rolle, jf. afsnit 7.7 og 7.8. Afsnit 7.9 indeholder en sammenfattende redegørelse vedrørende de involverede ministre.

Afsnit 7.3 til 7.9 indeholder således en gennemgang af kommissionens bevisresultat med hensyn til det faktiske forløb samt en redegørelse for så vidt angår de involverede ministre. Derimod indeholder disse afsnit ikke den egentlige ansvarsvurdering i forhold til de enkelte embedsfolk, idet kommissionen først forventer at have dette arbejde tilendebragt i foråret/sommeren 2021. Kommissionens bevisresultat med hensyn til det faktiske forløb indeholder dog en beskrivelse af, hvad der kan lægges til grund i forhold til embedsfolkenes ageren. I få tilfælde, hvor bevisvurderingen af de enkelte embedsfolks forhold er uden betydning for en stillingtagen til de involverede ministres forhold, vil denne bevisvurdering først blive foretaget i forbindelse med kommissionens vurdering af de enkelte embedsfolks forhold.

Kommissionens vurderinger er baseret på det samlede materiale, som er tilvejebragt ved undersøgelsen, herunder den meget store dokumentmængde, som kommissionen har modtaget, og de forklaringer, der er afgivet for kommissionen. En sammenfattende gennemgang af hændelsesforløbet er gengivet i kapitel 5, mens der for en mere udførlig beskrivelse af hændelsesforløbet henvises til kapitel 8 og 9. Det bemærkes, at der i kommissionen har været enighed om vurderingerne i dette kapitel.

7.2. Generelt om kommissionens vurderinger

Efter kommissoriet har kommissionen – i overensstemmelse med undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 2 – fået til opgave at undersøge og redegøre for det faktiske begivenhedsforløb, der knytter sig til navnlig myndighedernes administration og håndtering af sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig, og at undersøge og redegøre for de oplysninger om ordningen og forløbet, som blev videregivet til Folketinget og Folketingets Ombudsmand.

I tillæg hertil har kommissionen – i overensstemmelse med undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, 1. pkt. – fået til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

Det forudsættes som led heri, at kommissionen ikke blot skal registrere fakta vedrørende begivenhedsforløbet, herunder registrere forskellige og eventuelt modstridende forklaringer, men at kommissionen også skal foretage en bevisvurdering af de konstaterede fakta.

En undersøgelseskommission kan ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. Kommissionens opgave i forhold til ministre består således alene i at undersøge og klarlægge de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets stillingtagen til, om en minister skal stilles til ansvar. I den forbindelse kan kommissionen foretage en undersøgelse af og redegøre for subjektive forhold vedrørende ministeren, f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft om bl.a. administrationen af et givent område inden for ministerens ressort og om oplysninger, der er blevet videregivet til Folketinget.

7.2.1. Forsigtighedskravet

Det fremgår af forarbejderne til undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 2 og 4, at kommissionens vurderinger af beviserne, retsreglerne og spørgsmålene om, hvorvidt de faktiske forhold er omfattet af retsreglerne (subsumptionen), skal formuleres forsigtigt.[1]

Bevisvurderingen må herunder foretages med den forsigtighed, der følger af, at beviserne ikke er tilvejebragt ved en kontradiktorisk proces som under en almindelig retssag.[2] I betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer (side 43-44) hedder det herom bl.a.:

> "...
> Undersøgelsesretterne kan ikke have dømmende myndighed, jf. grundlovens § 61, 2. pkt., og retsplejelovens § 21 a, stk. 2. Undersøgelsesretternes eventuelle retlige vurderinger kan således i princippet alene være

1 Folketingstidende 1998-99, tillæg A, lovforslag nr. L 3 fremsat den 8. oktober 1998, side 243.
2 Folketingstidende 1998-99, tillæg A, lovforslag nr. L 3 fremsat den 8. oktober 1998, side 252.

materiale til brug for den myndighed (et ministerium, Folketinget eller den ordinære anklagemyndighed), der efter de almindelige regler skal vurdere, om sagen skal fremmes til en afgørelse (straf, disciplinæransvar m.v.).

Erfaringerne viser imidlertid, at der er en tendens til, at beretninger og indstillinger i medierne og i det politiske liv sidestilles med domme. Dette hænger formentlig i væsentlig grad sammen med, at retterne beklædes af dommere, typisk af landsdommere eller højesteretsdommere.

Betænkelighederne ved den nævnte »domsvirkning« hænger bl.a. sammen med, at undersøgelsesrettens procesform afviger fra den, der kendetegner almindelige retssager, og – bl.a. af denne grund – ikke er egnet som »bærer« af en domslignende virkning. I undersøgelsesretten er den person, der beklæder retten, både »undersøger« (af faktum) og oftest – for så vidt retlig vurdering foretages – »dommer«, om end med en principielt rent foreløbig bedømmelsesfunktion; den pågældende har således ikke blot ansvaret for sagens oplysning, men i praksis normalt til opgave – ganske vist kun på foreløbig måde – at angive visse retlige vurderinger. Ved denne arbejdsmåde gives der ikke – og tilsigtes der principielt heller ikke givet – samme sikkerhed som ved en proces ved de almindelige domstole for, at alle tvivlsspørgsmål bliver alsidigt belyst, inden retten foretager sin bedømmelse.

De personer, hvis adfærd gøres til genstand for en negativ vurdering af undersøgelsesretten, kan således føle sig »dømt« på forhånd – uanset at undersøgelsesretten ikke kan afsige domme, hvad rettens procesform heller ikke er egnet til. ..."

Det følger af forarbejderne endvidere, at også kommissionens *retlige vurderinger* – under hensyn til at de ikke hviler på en kontradiktorisk proces – bør formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion.[3] Det hedder videre bl.a.:

3 Folketingstidende 1998-99, tillæg A, lovforslag nr. L 3 fremsat den 8. oktober 1998, side 253.

> "... Naturligvis skal de retlige vurderinger, kommissionen måtte foretage, vedrøre spørgsmål om rækkevidden af relevante retsregler (fortolkning/udfyldning) og spørgsmål vedrørende faktiske forholds subsumption under de relevante retsregler. Men undersøgelseskommissionens opgave er ikke at 'afgøre' disse spørgsmål. Og hvis de nævnte spørgsmål giver anledning til tvivl, er undersøgelseskommissionens opgave – i stedet for at tage stilling til spørgsmålene – at præsentere tvivlen og beskrive, hvorpå den beror."

Det bemærkes, at spørgsmålet om forsigtighedskravet også er behandlet i betænkning nr. 1571/2018 om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, side 242-243, hvor udvalget udtrykker skepsis over for det forsigtighedskrav, der er beskrevet ovenfor. Udvalget udtaler i den forbindelse bl.a.:

> "**6.1 Forsigtighedskravet**
>
> Udvalget finder, at det på baggrund af udvalgets erfaringsopsamling er naturligt at overveje den praktiske relevans af lovens almindelige forsigtighedskrav vedrørende bedømmelse af såvel faktum som retsregler.
> ...
> Den vigtigste opgave for en undersøgelseskommission vil almindeligvis være at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb, jf. undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 1. Det forudsættes i den forbindelse, at kommissionen ikke blot registrerer fakta vedrørende begivenhedsforløbet, herunder registrerer forskellige, eventuelt modstridende forklaringer, men også foretager en bevisvurdering af de konstaterede fakta. Beviserne må afvejes over for hinanden, og beviserne må hver især tillægges den vægt, de efter de konkrete omstændigheder i sagen vurderes at måtte have. Der kan i den forbindelse efter omstændighederne knytte sig usikkerhed til visse bevisspørgsmål, fordi oplysningen af sagen ikke er sket ved en kontradiktorisk proces som under en almindelig retssag, men i tillæg hertil synes det vanskeligt at se, at der skulle være plads for et særskilt forsigtighedskrav. I øvrigt kan realiteten meget vel være den, at netop den procesform, hvorunder en undersøgelseskommission arbejder – hvor det er kommissionen selv, der oplyser sagen og dermed har særskilt mulighed for at søge bevismæssige tvivlsspørgsmål særskilt grundigt belyst – i praksis

> giver undersøgelseskommissionen et mere sikkert grundlag for den bevismæssige vurdering af et begivenhedsforløb, end en almindelig kontradiktorisk domstolsproces ville have givet.
>
> ...
>
> ... De retlige vurderinger, som en undersøgelseskommission vil kunne blive anmodet om at foretage, jf. lovens § 4, stk. 4, 1. pkt., vil mere direkte vedrøre spørgsmål om rækkevidden af de relevante retsregler, dvs. deres fortolkning, udfyldning mv., samt spørgsmål vedrørende faktiske forholds subsumption under de relevante retsregler. Undersøgelseskommissionen "afgør" ikke disse spørgsmål, sådan som det f.eks. ville kunne ske ved en dom eller en afgørelse om disciplinært ansvar truffet af en administrativ myndighed. Undersøgelseskommissionens retlige vurderinger er juridisk set alene udtalelser, der kan fungere som grundlag for overvejelserne hos de myndigheder, der har kompetencen til at træffe afgørelser i det eventuelt videre sagsforløb. Det er klart, at denne begrænsede opgave for en undersøgelseskommission kan tilsige, at der redegøres relativt udførligt for de foretagne retlige vurderinger, herunder for den tvivl, der eventuelt kan knytte sig til dem. Noget særskilt forsigtighedskrav er det imidlertid efter Udvalgets opfattelse svært at se nogen praktisk plads for. En undersøgelseskommission må ved fortolkningen af de relevante retsregler gribe sagen an ganske som enhver juridisk fortolker, herunder en almindelig domstol, og det samme vil være tilfældet, når det kommer til subsumptionen af de faktiske forhold under de relevante retsregler."

Kommissionen vil i det følgende nærmere redegøre for det grundlag, som kommissionens bevisvurderinger hviler på. Til dette grundlag hører således også det her beskrevne forsigtighedskrav, som indebærer, at kommissionen ved sine vurderinger vil være forsigtig, således at vurderingerne tager højde for den procesform, som er kendetegnende for en undersøgelseskommission.

7.2.2. Kommissionens bedømmelsesgrundlag i relation til bevisvurderinger

Bevisbedømmelsen i dansk ret er ikke bundet op på faste regler om, hvad der skal til for at kunne lægge et bestemt faktum til grund. Det udtrykkes ofte på den måde, at bevisbedømmelsen i dansk ret er fri, jf. retsplejelovens § 344, stk. 1, der gælder for civile sager, og § 880, 2. pkt., der gælder i straffesager.

Kommissionens vurderinger vil som anført ovenfor under afsnit 7.1 blive foretaget på baggrund af det samlede materiale, som er tilvejebragt ved undersøgelsen, herunder den meget store dokumentmængde, som kommissionen har modtaget, og de forklaringer, der er afgivet for kommissionen.

Forskellige beviser vil imidlertid indgå i vurderingen af en sag med forskellig vægt, således at dokumenter og oplysninger om de involverede personers handlinger og udtalelser, som stammer fra den periode, der ønskes belyst, ofte tillægges mere vægt end f.eks. efterfølgende (nutidige) forklaringer, der tegner et andet billede end de begivenhedsnære beviser. Det begivenhedsnære bevis vil således i tilfælde, hvor der er uoverensstemmelse mellem dette bevis og eksempelvis en senere forklaring om samme begivenhedsforløb, kunne blive tillagt en større vægt. Det beror imidlertid altid på en konkret vurdering af de enkelte beviser og disses indbyrdes sammenhæng og/eller modsætninger, om et bevis kan tilskrives en større vægt end andre beviser. Dokumentbeviser kan naturligvis også tillægges forskellig indbyrdes vægt afhængig af en række forskellige faktorer. Også ved vurderingen af dokumentbeviser skal man have øje for risikoen for forskellige fejlkilder i form af mulige misforståelser, modsætningsforhold og andet, der kan give anledning til at betvivle sandhedsværdien af et sådant bevis. Sådanne overvejelser om bevisvægten af de oplysninger, der indgår i en sag, er ikke ualmindelige og foretages dagligt af domstolene. Det kan udtrykkes på forskellig vis afhængig af den enkelte sags konkrete omstændigheder og karakteren af de fremlagte beviser.

Der er ikke i dansk retspraksis tradition for mere generelt at beskrive den frie bevisbedømmelse, herunder den mere generelle vægt af forskellige beviser, bl.a. fordi det vil afhænge af den konkrete sags omstændigheder, men som eksempel fra den norske Høyesterett kan henvises til en dom fra 1995, hvoraf fremgår bl.a.: [4]

> ”Innledningsvis nevner jeg[5] at det ved den bevisbedømmelsen som må foretas i saken, er grunn til å legge særlig vekt på det som kan sluttes av avtalene og dokumentene ellers og partenes opptreden for så vidt dette gjelder perioden frem til bruddet i juli 1989. Etterfølgende dokumenter og forklaringer, ikke minst de omfattende forklaringer som

4 HR-1995-75-B – Rt-1995-821 (Norsk Retstidende 1995, s. 828).

5 Højesteretsdommer Scheis votum, der blev tiltrådt af de øvrige voterende.

> er gitt i bevisopptakene, må generelt ha liten vekt. Det må regnes med som åpenbart at forklaringene, som er sterkt divergerende på sentrale punkter, i atskillig grad vil være påvirket av konflikten og de impliserte interesser i utfallet av saken."

Tilsvarende udtalte den norske Høyesterett i en dom fra 1998 bl.a.: [6]

> "Opplysninger fra parter eller vitner med binding til partene som er gitt etter at tvisten er oppstått, og som står i motstrid eller endrer det bildet som mer begivenhetsnære og uavhengige bevis gir, vil det oftest være grunn til å legge mindre vekt på, ..."

Forklaringer, der støttes af andre beviser, vil normalt også efter dansk praksis blive tillagt større vægt end forklaringer, der står alene, og som modsiges af eksempelvis dokumenterne i en sag. I sager, hvor der indgår mange begivenhedsnære dokumentoplysninger, der i al væsentligt tegner det samme billede af et begivenhedsforløb, vil en efterfølgende forklaring, der er uoverensstemmende med dette billede af begivenhedsforløbet, ofte ikke være tilstrækkelig til at afsvække den bevismæssige overvægt, som sagens begivenhedsnære dokumenter har efterladt.

Formålet med kommissionens afhøringer af vidner og de personer, hvis forhold undersøges, har været at belyse de pågældendes viden om det relevante faktum så grundigt og detaljeret som muligt. Gennem forklaringerne har de pågældende haft mulighed for nærmere at redegøre for indholdet af bl.a. de begivenhedsnære dokumenter, som de f.eks. har været afsender eller modtager af, ligesom dokumenterne via forklaringerne er blevet sat ind i et sammenhængende begivenhedsforløb. Dette har kunnet bidrage til at rette eventuelle misforståelser, som dokumenternes indhold ellers kunne have givet anledning til. Hertil kommer, at nogle forklaringer står som det eneste bevis vedrørende et bestemt begivenhedsforløb.

Kommissionen vil på baggrund af bl.a. forklaringernes indhold – i de tilfælde, hvor der måtte være uoverensstemmelse mellem forskellige forklaringer og/eller sagens dokumenter – foretage en vurdering af den enkelte forklarings

6 HR-1998-69-B – Rt-1998-1565 (Norsk Retstidende 1995, s. 1570).

troværdighed og dermed forklaringens bevisværdi. Det er i den forbindelse vigtigt at holde sig for øje, at det forhold, at en given forklaring må tilsidesættes, ikke altid er en følge af, at forklaringen må opfattes som (bevidst) usand. Det er således ikke helt ualmindeligt, at en person, der afgiver forklaring, er overbevist om, at vedkommende fortæller sandheden, selvom det må lægges til grund, at det ikke er tilfældet. Den pågældende kan for eksempel have opfattet situationen forkert, og forklaringen kan eventuelt være farvet af efterrationaliseringer eller påvirkning fra andre, ligesom der kan ske en sammenblanding af erindringen med andre indtryk. Om vurderingen af forklaringer gælder i øvrigt, at forklaringen fra en person, der ikke har noget personligt motiv til at forklare i en bestemt retning, efter omstændighederne kan blive tillagt større vægt end forklaringen fra en person, der har en personlig interesse i at beskrive hændelsesforløbet på en bestemt måde. Der indgår således mange faktorer i vurderingen af en forklarings troværdighed og vægt som bevis, og det vil altid bero på en konkret vurdering, hvilken af flere modstridende forklaringer der i sidste ende kan lægges til grund.

Uanset at bevisbedømmelsen efter dansk retstradition er fri, kan det herefter overordnet siges, at kommissionens vurdering af beviserne hviler på en struktureret og metodisk helhedsvurdering af sagens samlede oplysninger, hvor vægtningen af de enkelte oplysningers bevisværdi nøje overvejes. Det er selvsagt nemmere at redegøre for et hændelsesforløb i tilfælde, hvor der foreligger mange oplysninger om begivenhederne, end hvis bedømmelsen skulle foretages på baggrund af få oplysninger; eventuelt alene i form af de berørte personers forklaringer herom. I denne sag indgår en meget stor mængde begivenhedsnære dokumentoplysninger, hvilket giver et særdeles godt grundlag for at foretage vurderingerne.

Når kommissionen skal foretage en bevisvurdering af de konstaterede fakta, vil kommissionen endvidere skulle tage stilling til, med hvilken grad af sikkerhed det pågældende faktum må anses for bevist. Der stilles efter loven og praksis – afhængig af sagernes karakter – forskellige krav til, hvor sikkert et bevis skal være, for at et bestemt faktum kan lægges til grund. Kravene til bevisets styrke varierer efter sagernes karakter, således at beviskravene i f.eks. straffesager i almindelighed vil være højere end de beviskrav, der gælder i civile sager.

Beviset i en straffesag skal have en sådan styrke, at der ikke er efterladt rimelig tvivl om tiltaltes skyld. Princippet, der udspringer af grundsætningen "in dubio pro reo", er ikke lovfæstet, men er utvivlsomt gældende i dansk ret og hviler på et grundlæggende princip om, at enhver rimelig tvivl angående bevisbedømmelsen skal komme den anklagede til gode.

Helt så strenge krav stilles normalt ikke ved pådømmelsen af civile sager. En generel angivelse af, hvilken grad af bevis der er tilstrækkelig i civile sager, for at et faktum antages at foreligge, er ikke mulig, idet beviskravet kan være forskelligt for forskellige fakta og i forskellige sammenhænge. Den blotte sandsynlighedsovervægt, dvs. at det omtvistede punkt forekommer mere sandsynligt end det modsatte, er tilstrækkelig i nogle situationer, mens der i andre situationer kræves en ret høj grad af sandsynlighed for, at de omstændigheder, som skal begrunde proceskravet, er til stede.

Skattefradragskommissionen har om det beviskrav, som Skattefradragskommissionen har anvendt, anført følgende:[7]

> "Kommissionen har derfor fundet kun at kunne lægge et forhold til grund som tilstrækkeligt bevist, som kan være belastende for en enkeltperson, hvis det er væsentligt mere sandsynligt, at forholdet foreligger, end at det ikke foreligger."

Instrukskommissionen finder det ikke muligt at opstille en generel bevisregel, der entydigt gør op med kravet til bevisets styrke. De krav, der stilles til beviset, afhænger således af en række faktorer, hvor der tillige må tages hensyn til, om det faktum, der lægges til grund, vil kunne medføre strafansvar eller disciplinære følger for den person, som er omfattet af undersøgelsen. I hvert fald i tilfælde, hvor der kan blive tale om et egentligt strafansvar, taler det for et beviskrav af en væsentlig styrke, således som det kendes inden for straffeprocessen.

Kommissionens bevisvurderinger og retlige vurderinger vil blive foretaget i lyset heraf, idet kommissionen ved vurderingerne – med anvendelsen af forskellige formuleringer – vil tilkendegive, med hvilken styrke et bestemt

7 Skattefradragskommissionens beretning, 2006, del 1, side 64.

faktum er blevet lagt til grund, ligesom det i tilfælde af tvivl vil blive beskrevet, hvorpå tvivlen beror. Alt sammen med øje for, at vurderingerne skal være egnede til at fungere som grundlag for overvejelserne hos dem, der skal benytte vurderingerne i det eventuelle videre forløb. Som anført i afsnit 7.2.1 er udgangspunktet for vurderingerne, at de foretages med forsigtighed.

7.3. Indkvarteringsordningen

Det følger af kommissoriet, at kommissionen skal undersøge og redegøre for grundlaget for og omstændighederne vedrørende tilblivelsen af pressemeddelelsen af 10. februar 2016 og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruktioner til Udlændingestyrelsen.

Kommissionen vil i dette afsnit redegøre for indholdet af den ordning, der efter den 10. februar 2016 kom til at gælde i sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig. Redegørelsen omfatter navnlig den pressemeddelelse, som departementet udsendte den 10. februar 2016, samt departementets eventuelle øvrige skriftlige såvel som mundtlige instruktioner til Udlændingestyrelsen i forbindelse hermed. Redegørelsen vil indeholde en vurdering af lovligheden af denne indkvarteringsordning og de ændringer til indkvarteringsordningen, som blev foretaget frem til og med december 2016, hvor den ordning, der gælder i dag, ses beskrevet i et notat af 12. december 2016. Endelig indeholder afsnittet en redegørelse for rådgivningen af Inger Støjberg og en vurdering af, hvad der kan lægges til grund om Inger Støjbergs hensigt med pressemeddelelsen.

Det følger desuden af kommissoriet, at kommissionen skal undersøge og redegøre for forløbet efter udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, herunder om og i givet fald hvornår Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet eller Udlændingestyrelsen blev opmærksom på, at der i konkrete sager om indkvartering kunne rejses spørgsmål i forhold til bl.a. forvaltningsretten og Danmarks internationale forpligtelser, samt hvilke skridt af konkret eller generel karakter dette i givet fald gav anledning til, herunder i forhold til dialog med andre myndigheder. For så vidt angår dialogen med andre myndigheder henvises navnlig til afsnit 7.7 og 7.8 om henholdsvis Justitsministeriets og Statsministeriets roller.

Kommissionen finder vedrørende andet led af denne del af kommissoriet anledning til at bemærke, at alle sager, hvor der sker adskillelse af familier, kan rejse spørgsmål i forhold til både forvaltningsretten og Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Kommissionen har derfor forstået denne del af kommissoriet således, at det indeholder et spørgsmål om, hvilke skridt af konkret og generel karakter i henholdsvis departementet og Udlændingestyrelsen det gav anledning til, da styrelsen over for departementet rejste fem sager, der efter styrelsens opfattelse i særlig grad rejste menneskeretlige problemstillinger. Kommissionen vil derfor tillige redegøre for de drøftelser og tiltag, der efter den 1. marts 2016 fandt sted i departementet og mellem departementet og Udlændingestyrelsen, herunder i forbindelse med Udlændingestyrelsens forelæggelse af fem sager for departementet samt øvrige forhold, der førte til en ændring af ordningen den 18. marts 2016. Redegørelsen herom findes navnlig i afsnit 7.3.3.1, mens ordningen i perioden fra den 18. marts til den 28. april 2016 beskrives i afsnit 7.3.3.2, og det efterfølgende forløb beskrives i afsnit 7.3.4 og 7.3.5.

De overvejelser og drøftelser, der i marts og april 2016 var i departementet og Udlændingestyrelsen om visse forvaltningsretlige problematikker som bl.a. partshøring, foregik på embedsmandsniveau, og en nærmere beskrivelse af dette forløb er derfor ikke medtaget i delberetningen. Der redegøres i stedet for dette forløb i forbindelse med kommissionens endelige beretning i foråret/sommeren 2021.

Afsnittet er i øvrigt bygget op på den måde, at der i afsnit 7.3.1 beskrives den ordning, der gjaldt forud for den 10. februar 2016. I afsnit 7.3.2 beskrives den indkvarteringsordning, der kom til at gælde i tidsrummet fra den 10. februar til den 18. marts 2016, og i afsnit 7.3.3 beskrives udviklingen i indkvarteringsordningen i begyndelsen af marts 2016 og indkvarteringsordningen i tidsrummet fra den 18. marts til den 28. april 2016. I afsnit 7.3.4 beskrives indkvarteringsordningen i tidsrummet fra den 28. april til den 1. juli 2016, og i afsnit 7.3.5 beskrives navnlig den ordning, der gælder i dag.

Når kommissionen omtaler "indkvarteringsordningen" eller "ordningen", henvises til sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvoraf den ene var mindreårig, men dog 15 år eller derover. Både før og efter instruksen af 10. februar 2016 har myndighederne indkvarteret asylansøgere under den seksuelle lavalder (15 år) adskilt fra en eventuel ægtefælle

eller samlever. Adskilt indkvartering af asylansøgere under 15 år fra deres ægtefælle/samlever giver ikke kommissionen anledning til bemærkninger, og undersøgelsen har derfor ikke omfattet spørgsmålet om adskilt indkvartering af sådanne asylansøgere.

7.3.1. Indkvarteringsordningen forud for den 10. februar 2016

Forud for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udsendelse af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 blev der i sager, hvor der hos indkvarteringsoperatørerne var bekymring for den mindreåriges trivsel, foretaget en individuel og konkret vurdering af, om den mindreårige skulle indkvarteres adskilt fra sin ægtefælle eller samlever; som oftest under inddragelse af de sociale myndigheder, dvs. kommunerne. Kommissionen har ikke grundlag for at udtale sig nærmere om behandlingen af konkrete sager i denne periode. Det kan efter forklaringerne fra navnlig Anne la Cour Vågen og Helle Kjems – sammenholdt med oplysningerne i de sager, der blev omfattet af praksisændringen den 10. februar 2016 – dog lægges til grund, at der fra indkvarteringsoperatørernes side ses at have været fokus på at undgå social kontrol og tvang, og at nogle af parrene deltog i flerfaglige undersøgelser og samtaler om deres indbyrdes relation.

7.3.2. Indkvarteringsordningen i tidsrummet 10. februar til 18. marts 2016

7.3.2.1. Den skriftlige instruks – pressemeddelelsen

Det kan efter oplysningerne i sagen uden videre lægges til grund, at de eneste skriftlige retningslinjer, som blev sendt til Udlændingestyrelsen i februar 2016 om den nye indkvarteringsordning, var ministeriets pressemeddelelse af 10. februar 2016. Ifølge denne pressemeddelelse havde ministeriet fastsat nye retningslinjer, hvorefter ingen mindreårige under 18 år måtte indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Retningslinjerne gjaldt efter pressemeddelelsens ordlyd også i sager, hvor parrene havde børn, og omfattede ligeledes de sager, hvor parrene allerede var indkvarteret sammen. Det fremgik af pressemeddelelsen, at Inger Støjberg havde bedt Udlændingestyrelsen om "straks at sætte en stopper for det", og at hun havde bedt styrelsen om at "skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever".

Om omstændighederne vedrørende tilblivelsen af pressemeddelelsen kan man af sagens oplysninger se, at det første udkast til pressemeddelelse den 9. fe-

bruar 2016 indeholdt en beskrivelse af retningslinjerne, der i al væsentligt afspejlede den ordning, som var kommet til udtryk i et notat af 2. februar 2016 om Udlændingestyrelsens praksis i sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere. I dette udkast til pressemeddelelse blev en adskillelse af mindreårige asylansøgere fra deres ægtefælle eller samlever beskrevet som et "*udgangspunkt*", om end der heri var lagt op til, at parrene skulle indkvarteres på hvert sit asylcenter eller i hvert fald hver for sig, men på det samme asylcenter. Det kan bl.a. efter Inger Støjbergs tale under samrådet den 1. juni 2017 lægges til grund, at pressemeddelelsen blev ændret efter ønske fra Inger Støjberg, således at det kom til at fremgå, at der var tale om en undtagelsesfri ordning, hvorefter ingen mindreårige under 18 år måtte indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det kan efter forklaringerne for kommissionen endvidere lægges til grund, at Mark Thorsen – sammen med Inger Støjberg – argumenterede for at gøre beskrivelsen af ordningen i pressemeddelelsen undtagelsesfri, og at Uffe Toudal Pedersen under et møde med Inger Støjberg og Mark Thorsen den 10. februar 2016 accepterede pressemeddelelsen i den form, som den blev udsendt i.

Uffe Toudal Pedersen har om sin accept af den endelige pressemeddelelse forklaret, at han så det som sin opgave at få "maskinen" til at fungere. De skulle videre. Han syntes ikke, at de kunne holde til at sidde i hver deres ringhjørne og skændes med deres minister.[8]

Endelig kan det om pressemeddelelsen lægges til grund, at den blev lagt op på ministeriets hjemmeside den 10. februar 2016, ligesom den samme dag ad to omgange blev sendt til Udlændingestyrelsen. Kl. 14.11 blev pressemeddelelsen således sendt første gang vedhæftet en mail til styrelsen med besked om, at "pressemeddelelse om barnebrude" var vedhæftet, og kl. 14.25 sendte Line Skytte Mørk Hansen desuden pressemeddelelsen til Lene Linnea Vejrum. Udlændingestyrelsen var inden da – kort før kl. 13.10 – blevet varslet om, at pressemeddelelsen ville have et indhold, hvorefter ingen mindreårige under 18 år måtte bo sammen med deres ægtefælle.

Om denne del af sagen er der ikke nogen tvivl om, hvad der kan lægges til grund, og der ses ikke at have været nogen af de berørte personer eller andre,

8 Vedrørende Uffe Toudal Pedersens forklaring henvises i øvrigt til afsnit 7.3.2.7.3 og bemærkningerne fra Uffe Toudal Pedersens bisidder, jf. bind 7, bilag 1a, side 2, 6. afsnit.

som har henvist til, at der blev sendt andet skriftligt materiale om selve indkvarteringsordningen end pressemeddelelsen fra departementet til Udlændingestyrelsen i februar 2016.

Herudover ses der alene af skriftlige eksterne/offentliggjorte bidrag til beskrivelse af ordningen i februar 2016 at foreligge en besvarelse af et folketingsspørgsmål (S 630) den 24. februar 2016, hvori det er anført bl.a.:

> "... Derfor har jeg i sidste uge anmodet 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. ..."

7.3.2.2. Mundtlige instruktioner til Udlændingestyrelsen i februar 2016

Der er om de mundtlige instruktioner, som Udlændingestyrelsen modtog i forbindelse med departementets udsendelse af pressemeddelelsen, afgivet forskellige og til dels modsatrettede forklaringer om hændelsesforløbet, og det har derfor været et væsentligt bevistema for kommissionen at få fastlagt, hvad der kan lægges til grund herom.

Forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var der nogle drøftelser mellem Ditte Kruse Dankert og Jesper Gori, hvor Jesper Gori ifølge forklaringen fra Lene Linnea Vejrum skulle have givet udtryk for bl.a., at man "kunne rigtig meget" på indkvarteringsområdet. Et synspunkt om, at der gjaldt vide rammer for Udlændingestyrelsens indkvarteringsvirksomhed, ses også afspejlet i et tidligere udkast til notatet af 2. februar 2016, som blev sendt i høring i styrelsen den 29. januar 2016. Der er imidlertid ikke oplysninger om disse drøftelser, der giver grundlag for nogen antagelse om, at der som led i disse samtaler blev givet mundtlige instruktioner i relation til den efterfølgende praksisændring og fremtidige administration på området.

Derimod ligger det klart, at en praksisændring på indkvarteringsområdet blev drøftet på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 – forud for udsendelsen af pressemeddelelsen – hvor også Udlændingestyrelsens direktør deltog (afsnit 7.3.2.2.1). Herudover ligger det klart, at Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum talte sammen i telefon om praksisændringen den 10. februar 2016, efter at Line Skytte Mørk Hansen kl. 14.25 havde sendt pressemeddelelsen til Lene Linnea Vejrum (afsnit 7.3.2.2.2). Herudover udtal-

te Inger Støjberg sig til medierne (afsnit 7.3.2.2.3), og der var i perioden fra den 11. til den 22. februar 2016 også i øvrigt kontakt mellem medarbejdere i departementet og i Udlændingestyrelsen (afsnit 7.3.2.2.4). Endelig blev der afholdt et møde om ordningen den 22. februar 2016, hvor medarbejdere fra departementet og styrelsen deltog (afsnit 7.3.2.2.5).

7.3.2.2.1. Koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016

Drøftelserne på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 indgår som et væsentligt bevistema i sagen og er direkte omtalt i kommissoriet for kommissionen. Der ses flere steder i det skriftlige materiale i sagen og i samråd at være henvist til, hvad der blev sagt under dette møde, og mødet har været genstand for en lang række folketingsspørgsmål. Det hedder således bl.a. i departementets brev af 14. juli 2016 til Folketingets Ombudsmand:

> "... 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. ..."

Inger Støjberg har herudover bl.a. under et samråd den 23. juni 2017 henvist til drøftelserne på koncerndirektionsmødet og i den forbindelse udtalt: "Der synes på en eller anden måde at være en opfattelse af, at betydningen af mødet har været overspillet, og der kan jeg bare sige, at det ikke er tilfældet". Herudover har hun under samrådet udtalt, at det under koncerndirektionsmødet blev tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen, "at der ville være tilfælde, hvor der skulle gøres undtagelser."

Inger Støjberg og *Lykke Sørensen* har i deres forklaringer for kommissionen endvidere henvist til, at Udlændingestyrelsens daværende direktør, Henrik Grunnet, i hvert fald under dette møde blev gjort opmærksom på, at der i en

indkvarteringsordning skulle være mulighed for undtagelser, og at der skulle foretages en konkret vurdering.

Kommissionen har afhørt de personer, der deltog i koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016.

Kasper Højvang Kyed har om mødet forklaret bl.a., at ministeren sagde, at hun ønskede en adskillelse af "barnebrudene", og at Lykke Sørensen sagde, at det kunne man ikke uden at foretage visse forvaltningsretlige skridt. Lykke Sørensen tilkendegav, at der ville være nogle par, der havde børn, hvor det formentlig ville være i strid med konventionerne at skille dem ad. Ministerens holdning til dette spørgsmål var, at hun ønskede, at parrene skulle adskilles. Som han forstod det, var det hendes politiske holdning, hun gav udtryk for, og hun ville have, at embedsværket fandt en løsning på det. Han oplevede ikke, at ministeren sagde, at embedsfolkene skulle tilsidesætte internationale forpligtelser. Der var en meget alvorlig stemning på mødet, både fordi det var en vigtig drøftelse, og fordi der ikke var enighed. Som han husker det, blev der ikke konkluderet noget på mødet. Der kom ikke en klar udmelding til Udlændingestyrelsen. Positionerne stod, som de stod, og de gik videre til de andre punkter. Han husker ikke, at Henrik Grunnet skulle have fået nogen instruks om, hvordan Udlændingestyrelsen skulle håndtere det.

Henrik Grunnet har forklaret bl.a., at han var den eneste fra Udlændingestyrelsen, der deltog i mødet. Under mødet var der ikke nogen drøftelse mellem Uffe Toudal Pedersen, Lykke Sørensen og ministeren om instruksen eller pressemeddelelsen, men det var tydeligt, at der var en uenighed. Uffe Toudal Pedersen sagde, at der ville komme en udmelding fra ministeren uden det forbehold, som man havde indstillet, at der skulle være med. Han opfattede det således, at der var blevet forelagt noget mere udførligt for ministeren, men der var noget, som ministeren ikke ønskede at få medtaget. Uffe Toudal Pedersen sagde henvendt til den kreds, der var samlet, hvilket nok ikke var hele mødekredsen, men nok kun de relevante afdelingschefer, at man "måtte se på de enkelte sager". Underforstået, at ministerens udmelding ikke kunne stå alene. Det var i hvert fald sådan, han opfattede det. Han mener ikke, at det blev nævnt direkte, at konventionerne skulle overholdes, men han forstod bemærkningen om, at der kunne være "enkelte sager", som udtryk for, at man så i øjnene, at det alligevel kunne være nødvendigt at iagttage konventionerne. Bemærkningen var i høj grad henvendt til ministeriets afdelingschefer. Der

var ikke en direkte konfrontation mellem Lykke Sørensen og ministeren under koncerndirektionsmødet. Det blev klart refereret over for dem, at der var uenighed, og at ministeren ikke ønskede en passus om, at der skulle kunne gøres undtagelser. Han oplevede det således, at det under mødet "rykkede sig", så pressemeddelelsen kom til at stå alene. Han opfattede det således, at Uffe Toudal Pedersen undervejs besluttede, at det så kun blev pressemeddelelsen, der skulle udsendes. Han gik ud fra, at han ville få noget nærmere at vide. Da han tog fra mødet, forestillede han sig ikke, at pressemeddelelsen skulle stå alene. Uanset hvad der blev tilkendegivet, skulle Udlændingestyrelsen administrere i overensstemmelse med dansk lovgivning. Det blev ikke sagt, at Udlændingestyrelsen skulle administrere anderledes end det, der stod i pressemeddelelsen. Han er ikke enig i det, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet udtalte den 14. juli 2016 til Folketingets Ombudsmand om, "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".

Frank Bundgaard har om mødet forklaret bl.a., at det hurtigt blev nævnt, at der nu var en større sag, idet alle flygtningepar, hvor den ene part var mindreårig, skulle adskilles. Han husker ikke helt præcist, hvem der præsenterede, at dette skulle være linjen fremover, men han tror, at det var ministeren, der sagde, at dette skulle ske. Ministeren sagde, at hun ikke kunne have mindreårige brude til at bo sammen med ældre mænd. Lykke Sørensen reagerede på det og sagde, at sagerne skulle behandles individuelt, og at der skulle være mulighed for undtagelser. Hun sagde meget tydeligt, at det ikke gik, at man havde en generel regel om, at alle skulle adskilles. Svaret herpå var et skuldertræk à la "ja, det ved vi godt, at du mener". Efter at Lykke Sørensen havde tilkendegivet, at der skulle være rum for undtagelser, lå der i ministerens reaktion en tilkendegivelse gående ud på "ja, ja, den diskussion tager vi ikke her." Det lå meget klart i luften, at man nu skulle gå videre, og at dette skulle eksekveres. Der var ingen konklusion om, hvordan der skulle administreres, og der blev, som han husker det, ikke kommenteret på det.

Frank Bundgaard skrev i november 2016 et notat om sin erindring om mødet. Af notatet fremgår bl.a.: "Alle flygtningepar, hvor den ene er mindreårig, skal adskilles fremover. Lykke: Generel regel vil være i strid med konventionerne. Sagerne skal behandles individuelt og med mulighed for undtagelser. Tydeligt,

at spørgsmålet har været drøftet før. Ingen udtalt konklusion, men toget kører. Uffe bad Line om at sikre besked til asylcentrene asap."

Lykke Sørensen har forklaret bl.a., at hun på mødet redegjorde for, at der i en ordning skulle være en mulighed for undtagelser, og at der skulle foretages en konkret vurdering. Ministeren havde helt generelt i forløbet og også på dette møde vanskeligt ved at acceptere, at ordningen ikke kunne være undtagelsesfri. Der var ikke nogen tvivl om ministerens holdning til spørgsmålet. Ministeren var mildest talt ikke tilfreds med det. De var uenige på mødet. Det er sjældent, at man skal sige til en minister, at "det er ligegyldigt, hvad du siger, for danske myndigheder skal overholde danske regler – også vores internationale forpligtelser." Dette blev ligesom den afsluttende sætning. Hun er ikke sikker på, om ministeren sagde noget. Det tror hun ikke var tilfældet, men ministeren var utilfreds med det. Hun hørte ikke ministeren sige tydeligt på koncerndirektionsmødet, at loven skulle overholdes, men hun har heller ikke hørt ministeren sige det modsatte. De nåede ikke frem til noget resultat på mødet. Henrik Grunnet nikkede og havde tydeligvis forstået budskabet. Det blev ikke aftalt på mødet, hvordan de skulle komme videre. Hun var påvirket af situationen. Det er ikke hver dag, at en afdelingschef skal sidde med mange mennesker til stede og sige til en minister, at "du kan sige og skrive, hvad du vil, men danske myndigheder skal overholde danske regler, og du kan ikke sige noget andet".

Inger Støjberg har forklaret bl.a., at sagen om barnebrude blev nævnt under mødet. Der er ikke nogen tvivl om, at Lykke Sørensen sagde, at der skulle foretages individuelle vurderinger, og at konventionerne skulle overholdes. Hun tog ikke diskussionen op igen, idet hun under et døgn tidligere havde godkendt ministernotatet [notatet af 2. februar 2016], og idet ordningen var på plads. Det var mest pressemeddelelsen, der blev diskuteret. Hun ønskede en adskillelse af alle, men hun måtte tage til sig, at konventionerne skulle respekteres. Det forhold, at hun under mødet sagde, hvad hun ønskede, var ikke udtryk for, at hun ikke accepterede undtagelser. Adspurgt, om hun under mødet sagde, at hun accepterede undtagelser, har hun forklaret, at hun ikke nødvendigvis sagde dette, idet hun allerede havde godkendt ministernotatet. Måske sagde hun det, og måske sagde hun det ikke. Hun opfattede ikke Lykke Sørensens ord om, at ministeren kunne "ønske og sige hvad hun ville", idet der alligevel ville blive administreret lovligt, som møntet på hende alene, men

som en kommentar ud i rummet, og hun mener, at Lykke Sørensen bare sagde, at konventionerne skulle overholdes.

Henrik Kyvsgaard har forklaret bl.a., at det eneste, han svagt kan erindre om mødet, er, at der var en lidt anspændt stemning og en diskussion mellem ministeren og formentlig Lykke Sørensen. Der var klart en uenighed.

Uffe Toudal Pedersen, Line Skytte Mørk Hansen og *Jonas From Soelberg* har i al væsentligt forklaret, at de ikke husker noget konkret fra mødet.

Uffe Toudal Pedersen har dog generelt om koncerndirektionsmødernes karakter forklaret bl.a., at det var et sted, hvor de orienterede om, hvad der var af større begivenheder på forskellige områder. Der blev ikke konkluderet noget på mødet. Det var ikke et møde om denne sag eller pressemeddelelsen. Koncerndirektionsmøderne blev ikke brugt til at sætte punktum i besværlige sager. Det var ikke sådan, de arbejdede. De beslutningsgange havde et andet spor. Det var et orienteringsmøde, og hans rolle var at formidle det og få synspunkterne frem.

Kommissionen finder, at det på baggrund af forklaringerne kan lægges til grund, at Lykke Sørensen under koncerndirektionsmødet redegjorde for bl.a., at en ny indkvarteringsordning skulle indeholde mulighed for at gøre undtagelser fra udgangspunktet om adskillelse, og at der således skulle foretages en konkret og individuel vurdering i de enkelte sager. Det er for så vidt alene Henrik Grunnets forklaring om mødet, der på dette punkt afviger fra de øvriges forklaringer. Henrik Grunnets gengivelse af, hvad der blev sagt på mødet, synes imidlertid mest i "formen" at afvige fra de øvrige forklaringer – navnlig vedrørende spørgsmålet om, hvem der sagde hvad – idet det efter hans forklaring må lægges til grund, at også han opfattede det, der blev sagt på mødet fra (efter hans erindring) Uffe Toudal Pedersen således, at man ved vurderingen af de enkelte sager skulle iagttage konventionerne. Hertil kommer, at Henrik Grunnet i øvrigt har forklaret, at han var opmærksom på, at styrelsen skulle administrere lovligt, uanset hvad ministeren måtte tilkendegive.

Det kan efter forklaringerne endvidere lægges til grund, at der på mødet var uenighed om linjen, og at stemningen på mødet var "alvorlig" eller "anspændt". Det synes således at have stået klart for alle de deltagende i mødet – som har forklaret at kunne huske mødet – at Inger Støjberg gav udtryk for, at hun

ønskede, at alle parrene skulle adskilles, mens i hvert fald Lykke Sørensen gav udtryk for, at en sådan ordning ikke ville være lovlig. Det kan endvidere efter de afgivne forklaringer lægges til grund, at der ikke blev konkluderet på uenigheden på mødet, og at der ikke på mødet kom nogen klar udmelding til Udlændingestyrelsen om, hvordan der skulle administreres. Forklaringerne om Inger Støjbergs reaktion på Lykke Sørensens tilkendegivelse peger klart i retning af, at Inger Støjberg vedholdende gav udtryk for, at hun ønskede alle parrene adskilt, og der er i hvert fald ingen – herunder heller ikke Inger Støjberg selv – der har forklaret, at Inger Støjberg tydeligt gav udtryk for, at hun accepterede Lykke Sørensens udmelding om, at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering i hver enkelt sag.

At Inger Støjberg under mødet – uanset Lykke Sørensens tilkendegivelse – gav udtryk for, at hun fortsat ønskede alle parrene adskilt, har tillige støtte i en række af de begivenhedsnære dokumenter, som indgår i kommissionens undersøgelse. Dette har således støtte bl.a. i en mail, som Henrik Grunnet sendte samme dag som koncerndirektionsmødet (kl. 13.45) til en række medarbejdere i Udlændingestyrelsen. I mailen, der har emnet "Re: Støjberg: INGEN barnebrude må bo med ægtefælle", er anført følgende:

> "Ja. Mødet jeg var til i ministeriet efterlod ingen tvivl om hendes indstilling til sagen – uanset Børnekonventionen, når parret har [et] fælles barn."

Mailen kan efter sit indhold forstås på flere måder. Den kan forstås således, at Inger Støjberg på koncerndirektionsmødet havde givet udtryk for, at alle skulle adskilles, men den kan også forstås således, at Inger Støjberg på koncerndirektionsmødet havde givet udtryk for sin politiske holdning til spørgsmålet om adskillelse. Under alle omstændigheder vidner mailen om, at Henrik Grunnet ikke forlod mødet med den opfattelse, at ministeren havde accepteret, at der ville være tilfælde, hvor man skulle undlade at adskille par af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser.

På tidspunktet for koncerndirektionsmødet var der ikke udsendt retningslinjer om den nye indkvarteringsordning. Drøftelserne på koncerndirektionsmødet må derfor nødvendigvis ses i sammenhæng med forløbet i forbindelse med departementets udsendelse af pressemeddelelsen.

Om forløbet af koncerndirektionsmødet kan der ikke være nogen rimelig tvivl om, at der ikke blev konkluderet på den uenighed, der var på mødet, og at der ikke kom nogen entydig melding til Udlændingestyrelsen om, hvilke retningslinjer ministeren ville beslutte – eller havde besluttet – skulle gælde i relation til en ny indkvarteringsordning. Dette understøttes af det, som navnlig Uffe Toudal Pedersen har forklaret om koncerndirektionsmødernes generelle karakter og indhold, herunder at møderne var af orienterende karakter.

7.3.2.2.2. Telefonsamtalerne mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum

Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum har begge forklaret, at de talte sammen i telefon om praksisændringen, efter at Line Skytte Mørk Hansen den 10. februar 2016 kl. 14.25 havde sendt pressemeddelelsen til Lene Linnea Vejrum. Efter sagens oplysninger er det uklart, om der var en eller flere samtaler mellem de to den 10. februar 2016, men meget tyder på, at der var to telefonsamtaler mellem dem. Ifølge et senere udkast til svar på et spørgsmål fra Folketinget fandt der således to samtaler sted; hhv. ca. kl. 14.30 og kl. 17.30. Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum har dog forskellige forklaringer om væsentlige dele af samtalens eller samtalernes indhold.

Om telefonsamtalernes indhold

Line Skytte Mørk Hansen har herom forklaret bl.a., at hun sagde til Lene Linnea Vejrum, at den omstændighed, at pressemeddelelsen fremstod uden undtagelser, fordi ministeren havde valgt at fjerne omtalen af undtagelserne, ikke betød, at der ikke skulle være undtagelser. Hun sagde også, at Udlændingestyrelsen skulle orientere operatørerne om, at hovedreglen ville være adskillelse, og at styrelsen skulle begynde at indhente oplysninger om parrene, så styrelsen kunne træffe afgørelse i de konkrete tilfælde. Under samtalen med Lene Linnea Vejrum læste hun op af indstillingen i det notat af 2. februar 2016, som ministeren havde godkendt den 9. februar 2016. Hun husker, at hun sagde, at det var dette, som Udlændingestyrelsen kunne "stå på", og som Udlændingeafdelingen kunne stå inde for.

Lene Linnea Vejrum har herom omvendt forklaret bl.a., at Line Skytte Mørk Hansen ringede til hende og oplyste, at der var kommet nye retningslinjer, som alene bestod af pressemeddelelsen, og at styrelsen skulle gå i gang med at adskille parrene. Dette var besluttet, og styrelsen skulle gå i gang med det samme. Hun kan afvise Line Skytte Mørk Hansens forklaring om, at Line

Skytte Mørk Hansen under samtalen skulle have givet udtryk for, at der skulle være undtagelser til ordningen, og at Line Skytte Mørk Hansen skulle have sagt, at adskillelse var "hovedreglen". Hun kan endvidere afvise Line Skytte Mørk Hansens forklaring om, at "hun under samtalen med Lene Linnea Vejrum læste op af indstillingen i det notat, som ministeren havde godkendt den 9. februar 2016".

Der foreligger i sagen – ud over forklaringerne fra Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum – en stor mængde oplysninger, der kan tjene til at afdække samtalernes indhold.

Forklaringen fra Line Skytte Mørk Hansen støttes til dels af *Uffe Toudal Pedersen*, der under sin første afhøring for kommissionen forklarede bl.a., at Line Skytte Mørk Hansen havde fortalt ham, at hun havde sagt til Lene Linnea Vejrum, at styrelsen selvfølgelig skulle administrere lovligt, og at ordningen skulle administreres med undtagelser. Som anført nedenfor har Uffe Toudal Pedersen dog afgivet noget skiftende forklaringer om, hvornår og hvorvidt han blev orienteret om den kommunikation, der fandt sted mellem Line Skytte Mørk Hansen og Udlændingestyrelsen som opfølgning på pressemeddelelsen.

Der er ikke andre medarbejdere i departementet, som er blevet afhørt i kommissionen, der kan huske, at Line Skytte Mørk Hansen – i hvert fald begivenhedsnært – har fortalt om samtalernes indhold, herunder hverken Anne Nygaard Just eller Anette Görtz, der var ansat i Koncernstyring, hvor Line Skytte Mørk Hansen var (og er) afdelingschef.

Lene Linnea Vejrums forklaring om indholdet af telefonsamtalerne støttes af *Ditte Kruse Dankerts* forklaring om, at hun den 10. februar 2016 fra Lene Linnea Vejrum havde hørt, at Line Skytte Mørk Hansen havde sagt, at pressemeddelelsen var ordningen, og at alle skulle adskilles. Hertil kommer, at Ditte Kruse Dankert – ifølge sin og Lene Linnea Vejrums forklaring – overværede en del af en af de muligvis to telefonsamtaler mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum den pågældende dag. Ifølge Ditte Kruse Dankerts forklaring opfattede hun det, hun hørte, således, at grundpræmissen i samtalen var, at Udlændingestyrelsen skulle komme i gang med at adskille parrene. Samtalen handlede ifølge Ditte Kruse Dankert om, hvor hurtigt dette kunne ske. Ditte Kruse Dankerts kendskab til en del af samtalen udelukker imidlertid ikke, at der kan have været talt om andre ting under den del af

samtalerne, som hun ikke var vidne til. At Ditte Kruse Dankert havde fået en opfattelse af samtalens indhold svarende til sin forklaring for kommissionen, bekræftes af forklaringen afgivet af *Jesper Gori* om, at han ultimo februar eller i begyndelsen af marts 2016 fik oplyst fra Ditte Kruse Dankert, at Line Skytte Mørk Hansen den 10. februar 2016 havde sagt, at der skulle administreres i overensstemmelse med pressemeddelelsen. Jesper Gori blev først bekendt med Line Skytte Mørk Hansens opfattelse af samtalen, da han læste protokollen om hendes forklaring i kommissionen den 8. juni 2020.

Lene Linnea Vejrums forklaring støttes tillige af *Henrik Grunnet*, der har forklaret, at Lene Linnea Vejrum efter at have talt med Line Skytte Mørk Hansen kom ind til ham og refererede fra samtalen, at pressemeddelelsen skulle efterleves uden undtagelser, og at der ikke skulle ske andet end adskillelse. Den melding, som Udlændingestyrelsen havde fået fra departementet, havde ophøjet pressemeddelelsen til en instruks. Også *Kristina Rosado* har forklaret, at hun den 10. februar 2016 fik refereret af Lene Linnea Vejrum, at Line Skytte Mørk Hansen under en eller flere telefonsamtaler havde sagt, at Udlændingestyrelsen skulle effektuere i henhold til pressemeddelelsen, og at de undrede sig over en så kategorisk udmelding. Tilsvarende har *Margit Sander Rasmussen* forklaret, at Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016 over for hende refererede, at Line Skytte Mørk Hansen havde ringet og givet den besked, at alle par skulle adskilles, og at de skulle gå i gang med det samme.

Lene Linnea Vejrum skrev tillige et telefonnotat om samtalen eller samtalerne, hvori det blev gengivet, at Line Skytte Mørk Hansen ringede til hende den 10. februar 2016 og på vegne af departementet 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. Dette notat blev dog først skrevet den 31. marts 2016. Telefonnotatet er efterfølgende indgået i sagen i forbindelse med bl.a. styrelsens og departementets besvarelser til Folketingets Ombudsmand.

Kommissionen finder, at Line Skytte Mørk Hansens forklaring om samtalens eller samtalernes indhold er svært forenelig med de mails, som Line Skytte Mørk Hansen selv var afsender eller modtager af bl.a. den 10. februar 2016.

I en mail af 10. februar 2016 kl. 14.41, som Line Skytte Mørk Hansen sendte til bl.a. Mark Thorsen, fremgår det således bl.a., at hun havde talt med Lene

Linnea Vejrum, og at styrelsen på et møde samme eftermiddag ville gå i gang med at planlægge processen med at få skilt de mindreårige fra de voksne samlevende/ægtefæller. Det hedder videre i mailen: "De sætter det i værk så hurtigt de kan – de tror at det i nogle tilfælde kun kan lade sig gøre med politiets hjælp." Line Skytte Mørk Hansen modtog endvidere samme dag en mail kl. 16.40 fra Lene Linnea Vejrum, hvoraf fremgår bl.a., at styrelsen havde meddelt operatørerne, at ingen mindreårige fremover måtte indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og at styrelsen snarest ville varsle flytning i "samtlige disse sager", samt at det – af forskellige nærmere beskrevne praktiske hensyn – ville tage minimum en uges tid at gennemføre.

Der foreligger også fra den efterfølgende periode flere mails, der mest understøtter den udlægning, som Lene Linnea Vejrum har givet om indholdet af samtalerne. Line Skytte Mørk Hansen sendte således eksempelvis den 12. februar 2016 kl. 14.13 en mail til bl.a. Mark Thorsen, hvori hun bemærkede, at der nu var 31 par – som udgjorde samtlige de mindreårige, der på dette tidspunkt var registreret indkvarteret på et asylcenter med en ægtefælle eller samlever – og at "[d]e skiller dem ad". Line Skytte Mørk Hansen var desuden cc på en mail, som Anne Nygaard Just sendte til Udlændingestyrelsen den 17. februar 2016, hvori departementet bad styrelsen om en status på, om "alle parrene" var adskilt, eller hvornår de forventedes at ville være det.

Hertil kommer, at Udlændingestyrelsen i et svar til Folketingets Ombudsmand den 28. april 2016 oplyste bl.a., at styrelsen samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 modtog en mundtlig instruks fra departementet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen, hvilken udtalelse departementet havde i høring og vedlagde sin egen besvarelse af 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand.

Foreholdt disse breve til Folketingets Ombudsmand har *Line Skytte Mørk Hansen* forklaret bl.a., at hun anså udtalelsen fra styrelsen som en efterrationalisering fra styrelsens side. Hun "fulgte med i ombudsmandssagen" og læste ministeriets udtalelse til Folketingets Ombudsmand, men hun "udfordrede ikke materialet".

Udlændingestyrelsens udtalelse er flere gange efterfølgende blevet gentaget enten direkte eller i omskrevet form, herunder af ombudsmanden i bl.a. sit udkast til redegørelse i februar 2017, af departementet som præmis for besva-

relsen af en række udvalgsspørgsmål stillet i 2017 (nr. 815, 846, 875 og 904) og af Inger Støjberg under samrådet den 23. juni 2017. Ifølge forklaringen fra *Line Skytte Mørk Hansen* fandt hun i 2017 ikke anledning til at korrigere styrelsens og departementets oplysninger til Folketinget og ombudsmanden, idet "løbet var kørt" på det tidspunkt, ligesom hun mente, at det måtte være op til Uffe Toudal Pedersen at finde ud af, "hvad der var op og ned i sagen". Hendes egen afdelings bidrag til besvarelse af spørgsmål fra Folketinget blev i juni 2017 håndteret på den måde, at der i et udkast til besvarelse af spørgsmål nr. 846 internt i afdelingen blev lagt op til en besvarelse, hvori det blev anført, at Line Skytte Mørk Hansens samtale med Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016 bl.a. "havde til formål at sikre, at de drøftelser, der tidligere samme dag havde været på koncerndirektionsmødet, hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør var til stede, blev videreformidlet." Efter et møde mellem bl.a. Line Skytte Mørk Hansen, Lykke Sørensen og Jesper Gori blev der imidlertid lagt op til en besvarelse, hvori denne sætning helt udgik.

Af besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 904 den 15. juni 2017 fremgår det bl.a., at ministeriet bekræftede, at Udlændingestyrelsens udtalelse – om at have modtaget en mundtlig instruks om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen – var korrekt. Line Skytte Mørk Hansens udlægning af samtalernes indhold ses således i hvert fald ikke i sommeren 2017 at være meddelt hverken Folketinget eller ombudsmanden, ligesom det må lægges til grund, at hun heller ikke på dette tidspunkt kan have orienteret centralt placerede personer i departementet om sin udlægning af samtalerne på en måde, som fik betydning for bl.a. besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 904. *Line Skytte Mørk Hansen* har forklaret, at hun flere gange – ikke senere end besvarelsen af spørgsmål 904 – mundtligt orienterede Uffe Toudal Pedersen om, at hun havde en anden opfattelse af, hvad der var sagt under telefonsamtalen, end hvad der fremgik af Lene Linnea Vejrums telefonnotat. Det måtte herefter være Uffe Toudal Pedersens beslutning, om han ville gå videre med sagen, herunder om han ville indkalde alle parter til et møde for at finde ud af, hvad der var op eller ned, men det skete ikke. Hun overvejede ikke selv at tage kontakt til Lene Linnea Vejrum for at konfrontere hende med, at hun havde en anden opfattelse af telefonsamtalen, og hun bar ikke problemstillingen tilbage til Uffe Toudal Pedersen i forbindelse med besvarelse af udvalgsspørgsmålene i juni 2017. Hun kan dog ikke huske, om hun også på dette tidspunkt nævnte uoverensstemmelsen for Uffe Toudal Pedersen. Hun gav alene mundtligt udtryk for sin opfattelse over for Uffe

Toudal Pedersen og havde således ikke fundet anledning til at skrive en mail herom. Hun drøftede ikke på noget tidspunkt en berigtigelse med Uffe Toudal Pedersen og foretog sig ikke i øvrigt noget i anledning af de oplysninger til Folketinget og ombudsmanden, som hun mente, var forkerte. Hun fandt ikke, at det på dette tidspunkt havde nogen gang på jord at ændre den efter hendes opfattelse fejlagtige beskrivelse af telefonsamtalen den 10. februar 2016.

Uffe Toudal Pedersen har som nævnt ovenfor afgivet noget skiftende forklaringer om, hvorvidt han blev orienteret om den kommunikation, der fandt sted som opfølgning på pressemeddelelsen. *Uffe Toudal Pedersen* forklarede under den første afhøring for kommissionen den 20. maj 2020, at Line Skytte Mørk Hansen havde fortalt, at hun den 10. eller 11. februar 2016 havde sagt til Lene Linnea Vejrum, at styrelsen selvfølgelig skulle administrere lovligt. Under samme afhøring havde Uffe Toudal Pedersen imidlertid tidligere forklaret, at han godt kan forestille sig, at Line Skytte Mørk Hansen fortalte ham, at det var blevet kommunikeret videre til Lene Linnea Vejrum, og at det var blevet sat i gang, men at han dog ikke husker det. Under afhøringen forklarede Uffe Toudal Pedersen endvidere, at han ikke kan tidsfæste, om Line Skytte Mørk Hansen fortalte ham om samtalen med Udlændingestyrelsen "samme eller næste dag" (dvs. den 10. eller den 11. februar 2016), mens han under genafhøringen den 25. september 2020 forklarede, at han ikke erindrer, om han først hørte om Line Skytte Mørk Hansens opfattelse af samtalen i 2017.

Uanset at det ikke helt kan afvises, at Line Skytte Mørk Hansen på et eller andet tidspunkt oplyste Uffe Toudal Pedersen om sin opfattelse af samtalernes indhold, må det lægges til grund, at Uffe Toudal Pedersen ikke tillagde denne oplysning særlig vægt, idet han – på trods af den mulige meget væsentlige betydning heraf – ikke fandt anledning til at søge oplysningen nærmere belyst eller videreformidlet til hverken Folketinget eller ombudsmanden trods de mange anledninger hertil.

Det hører endvidere med til vurderingen, at der ikke i sagen foreligger et eneste begivenhedsnært dokument, der støtter Line Skytte Mørk Hansens forklaring om, at samtalerne havde et andet indhold end det, som Lene Linnea Vejrum har forklaret om. Den omstændighed, at flere fra styrelsen har oplyst, at de uanset instruksen valgte at gøre noget andet end det, instruksen lød på, og at dette kan ses afspejlet i sagens dokumenter, taler ikke til støtte for Line Skytte Mørk Hansens udlægning; snarere tværtimod. Heller ikke det

forhold, at Lykke Sørensen har forklaret, at der på et tidspunkt gik rygter i departementet om, at Line Skytte Mørk Hansen havde en anden opfattelse af telefonsamtalerne end Lene Linnea Vejrum, kan føre til en anden vurdering. Det kan således med sikkerhed fastslås, at Line Skytte Mørk Hansen i hvert fald ikke kan have orienteret sine centralt placerede kolleger i departementet på en måde, så nogen har haft anledning til – i givet fald – at korrigere den for sagen meget væsentlige oplysning om, hvilken besked der var givet til Udlændingestyrelsen.

På denne baggrund – og efter en samlet vurdering af de afgivne forklaringer og det tydelige dokumentspor, som kommissionen nærmere har redegjort for under beskrivelsen af hændelsesforløbet – kan det lægges til grund, at Line Skytte Mørk Hansen under sin eller sine samtaler den 10. februar 2016 med Lene Linnea Vejrum afgav en mundtlig instruks over for Udlændingestyrelsen om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen.

Kommissionen tilsidesætter med andre ord Line Skytte Mørk Hansens forklaring om telefonsamtalens indhold.[9] Kommissionen finder i den forbindelse anledning til at bemærke, at kommissionen ikke kan pege på forhold, der giver anledning til nogen rimelig tvivl om dette bevisresultat, der således efter kommissionens opfattelse må kunne lægges til grund med en meget høj grad af sikkerhed.

Om initiativet til telefonsamtalerne

Der er afgivet forskellige forklaringer om, hvem der tog initiativ til Line Skytte Mørk Hansens opringning(er) til Lene Linnea Vejrum. Ifølge *Line Skytte Mørk Hansens* forklaring var det Uffe Toudal Pedersen, der bad hende om at ringe til Udlændingestyrelsen med det formål at oplyse bl.a., at selvom pressemeddelelsen var formuleret ultimativt, var departementet klar over, at der skulle være mulighed for undtagelser. *Uffe Toudal Pedersens* forklaring må imidlertid mest nærliggende forstås således, at initiativet til opringningen var Line Skytte Mørk Hansens, og at han ikke fandt anledning til at sikre sig,

9 Kommissionen bemærker, at Line Skytte Mørk Hansens bisidder er fremkommet med en udtalelse om telefonsamtalerne mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016. I denne udtalelse gives der udtryk for vurderinger af sagens faktiske omstændigheder, som er helt forskellige fra kommissionens vurderinger, jf bind 7, bilag 1e, side 2-5. Der henvises endvidere til kommissionens bemærkninger hertil, jf bind 7, bilag 2, punkt 3.

at Line Skytte Mørk Hansen var klar over, at der ikke skulle administreres efter pressemeddelelsen.

Ifølge Frank Bundgaards forklaring kom initiativet til opringningen fra Uffe Toudal Pedersen. *Frank Bundgaard* har således forklaret, *at* Uffe Toudal Pedersen i kanten af koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 sagde til Line Skytte Mørk Hansen, at hun skulle sikre, at der blev givet besked til asylcentrene hurtigst muligt, *at* der ikke var nogen udtalt konklusion på mødet, men *at* det lå "meget klart i luften", at der skulle eksekveres. Frank Bundgaards forklaring må i øvrigt forstås således, at Inger Støjberg ønskede en ubetinget retningslinje, hvor alle skulle skilles ad. Frank Bundgaard, der ikke selv er genstand for en ansvarsvurdering i sagen, har støttet sin erindring om hændelsesforløbet på notater, som han nedskrev i november 2016, og hans forklaring for kommissionen fremstod meget sikker.

Kommissionen finder det på denne baggrund – og da det har formodningen imod sig, at Line Skytte Mørk Hansen af egen drift skulle udstede en sådan tjenestebefaling til styrelsen – mest sandsynligt, at det var Uffe Toudal Pedersen, der bad Line Skytte Mørk Hansen om at ringe til Udlændingestyrelsen. Eftersom kommissionen har lagt til grund, at Line Skytte Mørk Hansen under samtalen med Lene Linnea Vejrum oplyste, at der skulle administreres efter pressemeddelelsen – dvs. uden undtagelser – forekommer det ikke sandsynligt, at Uffe Toudal Pedersen skulle have instrueret Line Skytte Mørk Hansen om det modsatte. Kommissionen finder det imidlertid ikke muligt nærmere at fastlægge indholdet af den samtale, som Uffe Toudal Pedersen og Line Skytte Mørk Hansen i givet fald må have haft herom, herunder om der alene var tale om den bemærkning, som Uffe Toudal Pedersen ifølge Frank Bundgaards forklaring lod falde til Line Skytte Mørk Hansen i kanten af koncerndirektionsmødet, eller om der har været senere samtaler mellem de to. Det må derfor stå hen som forbundet med nogen usikkerhed, om Line Skytte Mørk Hansen blev givet en specifik instruktion om at ringe til Lene Linnea Vejrum for at sikre, at der administrativt blev effektueret i overensstemmelse med pressemeddelelsen, eller om hendes opringning blot fulgte op på de drøftelser, hun havde deltaget i og overværet, herunder på koncerndirektionsmødet.

7.3.2.2.3. Inger Støjbergs udtalelser i medierne om praksisændringen

Kommissionen finder ikke grundlag for at antage, at Inger Støjbergs udtalelser i medierne i forbindelse med pressemeddelelsens udsendelse havde til

hensigt eller i øvrigt ville være egnede til at supplere eller ændre i det administrationsgrundlag, som blev meddelt styrelsen. Det kan dog bemærkes, at en gennemgang af Inger Støjbergs udtalelser i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen viser, at hendes udtalelser i medierne var på linje med pressemeddelelsens budskab om en undtagelsesfri ordning.

7.3.2.2.4. Perioden fra den 11. til den 22. februar 2016

Det kan efter oplysningerne i sagen lægges til grund, at der også efter den 10. februar 2016 var såvel telefonisk som skriftlig kontakt mellem medarbejdere i departementet og Udlændingestyrelsen. *Lene Linnea Vejrum*, *Ditte Kruse Dankert*, *Kristina Rosado* og *Margit Sander Rasmussen* har herom forklaret, at styrelsen i den efterfølgende periode var under pres fra departementet for at få parrene adskilt, og at dette skulle gå hurtigt. Der er forklaret bl.a. om daglige telefonopkald fra departementet (i hvert fald i dagene efter den 10. februar 2016), ligesom det fremgår af sagens oplysninger, at styrelsen hyppigt sendte status over sagerne til departementet. Det fremgår også af en mail fra den 17. februar 2016 fra Lene Linnea Vejrum til Ditte Kruse Dankert, at Lene Linnea Vejrum havde "en aftale med Lykke om, at vi lige taler sammen telefonisk om nogen af de udfordringer vi har ...".

Lykke Sørensen har forklaret bl.a., at hun den 16. februar 2016 var bekendt med, at der var sket adskillelse af flere par. Indtil det notat, der kom i december 2016, var det departementets opfattelse, at den instruks, der var givet til styrelsen, var pressemeddelelsen plus en tilkendegivelse om, at man selvfølgelig skal overholde loven. Der var ikke en stringent kommunikation til styrelsen i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016. Hun tror, at Udlændingestyrelsen havde den opfattelse, at de skulle arbejde ud fra pressemeddelelsen, men at de samtidig var så kloge, at de tænkte, at det ikke kunne være rigtigt. Det gjorde styrelsen formentlig også, fordi de fik nogle mundtlige instrukser fra departementet. Der var f.eks. opringninger om, hvor langt styrelsen var. Hun har ikke hørt om andre mundtlige instrukser den 10. februar 2016, end den hun gav til Udlændingestyrelsens direktør på koncerndirektionsmødet. Hun tror, at det allerede var den 16. februar 2016, at de drøftede, at der var par, der ikke kunne adskilles, men det kan også have været på et senere møde.

Jesper Gori, der var bortrejst i uge 7 (15. til 21. februar 2016), har forklaret bl.a., at han ikke havde nogen drøftelser med Udlændingestyrelsen op til den

22. februar 2016 om, hvordan Udlændingestyrelsen behandlede sagerne. Han var ikke før den 22. februar 2016 klar over, at der var sket adskillelse af par.

Line Skytte Mørk Hansen har forklaret, at der var adskillige møder og telefonsamtaler med Udlændingestyrelsen, og hun kan ikke forstå det, hvis Udlændingestyrelsen gik ud fra, at der ikke skulle være undtagelser.

Margit Sander Rasmussen har forklaret, at i dagene fra den 10. februar 2016 og frem blev hun jævnligt ringet op af Anne Nygaard Just fra Koncernøkonomi, som spurgte til, hvor langt de var nået, og hvornår styrelsen regnede med at kunne adskille nogen. Det pres, der kom fra departementet som følge af de daglige telefonopkald, mindskedes allerede den 12. februar 2016, hvor de kunne sige til departementet, at de havde planlagt en række flytninger. Under samtalerne med Anne Nygaard Just sagde hun, at de fortsat var ved at gennemgå sagerne for at danne sig et overblik. Så vidt hun husker, "rygsvømmede hun" en smule. Hun nævnte sine betænkeligheder ved adskillelserne over for Anne Nygaard Just, men hun kan ikke huske, hvad Anne Nygaard Just svarede. De havde begge en lidt opgivende indstilling til sagen à la "nu var de fanget i det, men måtte prøve at gøre noget".

Ingen af de personer, der er blevet afhørt for kommissionen, har om kontakten mellem departementet og styrelsen i perioden fra den 11. til den 22. februar 2016 kunnet pege på konkrete samtaler, mails eller andet, hvori Udlændingestyrelsen modtog anden instruktion end den, der blev udsendt og formidlet telefonisk den 10. februar 2016. Kommissionen finder på denne baggrund – sammenholdt med oplysningerne om det efterfølgende forløb – at det med stor sikkerhed kan lægges til grund, at Udlændingestyrelsen ikke i denne periode modtog nogen anden instruktion om indkvarteringsordningen fra departementet end den, som styrelsen havde modtaget den 10. februar 2016 i form af pressemeddelelsen og Line Skytte Mørk Hansens telefonopringning(er).

7.3.2.2.5. Mødet den 22. februar 2016

Om kontakten mellem departementet og styrelsen kan det uden videre lægges til grund, at der blev afholdt et møde den 22. februar 2016 med deltagelse af Line Skytte Mørk Hansen, Lykke Sørensen, Jesper Gori og Anne Nygaard Just fra departementet og af Lene Linnea Vejrum, Ditte Kruse Dankert og Kristina Rosado fra styrelsen.

Der blev ikke udarbejdet noget referat fra mødet, og bortset fra ganske få mails foreligger der ikke skriftlige spor, der kan tjene til at belyse drøftelserne på mødet. En mail fra den 17. februar 2016 indeholder ifølge mails sendt langt senere – den 23. maj 2017 – muligvis et oplæg til drøftelserne på mødet. De punkter, der er nævnt i mailen, vedrører alle i al væsentligt praktiske forhold i forbindelse med adskillelserne såsom spørgsmål om, hvor fællesbørn skulle tage ophold, samvær og lignende. Desuden indeholder en mail sendt internt i styrelsen den 23. maj 2017 en gengivelse af nogle af drøftelserne på mødet, herunder en oplysning om, at "Der var de ikke i tvivl om, at alle kunne adskilles". Af mere begivenhedsnære oplysninger kan nævnes, at der umiddelbart efter mødet den 22. februar 2016 blev sendt en intern mail i styrelsen, hvori det var anført, at styrelsen på baggrund af dagens møde nu kunne bede operatørerne om at høre forældrene om, hvorvidt de ønskede, at deres barn/børn skulle bo hos mor eller far. Det fremgår endvidere af en intern mail sendt senere den dag, at det var blevet afklaret på et møde "samme dag", at styrelsen ikke ville få retningslinjer fra departementet. Det fremgår af mailen endvidere:

> "... vi har orienteret operatørerne om den nye praksis, jf. pressemeddelelsen, at mange allerede er adskilt, og at vi er i gang med processen omkring adskillelse af parrene, herunder par med børn. ..."

Kommissionen har under afhøringerne af de involverede embedsfolk søgt nærmere afdækket, hvad der blev talt om på mødet, og om der under mødet fremkom oplysninger, som kunne supplere eller præcisere den instruks, som var blevet kommunikeret til styrelsen den 10. februar 2016.

Lykke Sørensen har forklaret bl.a., at hun ikke husker, om der på mødet blev konkluderet på noget. Der var både praktiske og retlige drøftelser. Ordvekslingen den 22. februar 2016 eller under et senere møde blev en lille smule skarp, idet der hos enkelte af Udlændingestyrelsens medarbejdere var lidt personlige holdninger og følelser indblandet. Man var derfor nødt til at sige, at man i videst muligt omfang skulle gøre det, som ministeren ville. Udlændingestyrelsen kan godt have fået den opfattelse på mødet, at alle kunne adskilles med det forbehold, at man var i en proces, hvor det skulle undersøges, hvordan ordningen skulle være. Hun er sikker på, at hun under mødet gav udtryk for dette forbehold. En af udfordringerne var, at ordningen skulle administreres, samtidig med at det skulle klarlægges, hvilke rammer der var for ordningen. Hun har ingen erindring om, at nogen bragte ordningens lovlighed op.

Line Skytte Mørk Hansen har forklaret bl.a., at hun aldrig har hørt Udlændingestyrelsen sige, at alle skulle adskilles, og en styrelse skal overholde lovgivningen. Hun har aldrig på et møde hørt nogen fra Udlændingestyrelsen udtale, at alle skulle adskilles undtagelsesfrit. Hvis Udlændingestyrelsen virkelig mente, at styrelsen fik en besked fra hende om, at alle skulle adskilles, skulle styrelsen have sagt dette til hende. Hun husker ikke, hvad der specifikt blev talt om på mødet.

Jesper Gori har forklaret bl.a., at han ikke har nogen særlig god erindring om mødet. Mødet handlede ikke om, hvorvidt der skulle ske adskillelse, men om, hvordan adskillelsen skulle ske. Lykke Sørensen præciserede på mødet, at ordningen indeholdt undtagelser, selvom de på daværende tidspunkt havde den vurdering, at der var tale om ganske få undtagelser. Lykke Sørensen tilkendegav ligeledes, at der efter deres opfattelse var tale om en lovlig og saglig ordning. Lykke Sørensen præciserede også nogle gange på mødet, at man skulle forsøge at imødekomme ministerens ønske så meget som muligt, og at Udlændingestyrelsen skulle lægge sig op ad dette snit i den konkrete sagsbehandling. De drøftede ikke, om det var lovligt at have en ordning uden undtagelser. Han lagde ikke til grund, at ordningen var som beskrevet i pressemeddelelsen. Ordningen var en ordning, der indebar, at man skulle gå til grænsen.

Lene Linnea Vejrum har forklaret bl.a., at de under mødet fik besked om, at de selv skulle udarbejde retningslinjer vedrørende mange af deres spørgsmål, herunder om parrene måtte adskilles på samme center, om de adskilte par kunne bo tæt på hinanden, om parrene skulle have dækket udgifter til at besøge hinanden osv. Spørgsmålet, om der skulle ske adskillelse, var ikke et tema, fordi departementet afviste at gå ind i det juridiske. Da de gik fra mødet, havde de opfattet departementets holdning sådan, at alle kunne adskilles. De spurgte ikke direkte departementet om muligheden for undtagelser, men der var heller ikke rigtig rum for det. Som hun husker det, spurgte Kristina Rosado på et tidspunkt under mødet, om det ikke var mærkeligt, at man i asylsagerne kunne have en ledsagervurdering, hvorefter den voksne kunne være ledsager for den mindreårige, men at man samtidig skulle adskille parret indkvarteringsmæssigt. De fik at vide, at det kunne man godt, men det blev ikke til nogen nærmere drøftelse, idet de fik at vide, at de to ting ikke havde noget med hinanden at gøre.

Ditte Kruse Dankert har forklaret bl.a., at det var Line Skytte Mørk Hansen, der sad for bordenden og var mødeleder. Hun opfattede Lykke Sørensen og Jesper Gori som lidt perifere. De havde oplistet en række spørgsmål, herunder af mere praktisk karakter. De havde troet, at de ville høre om baggrunden for ordningen og om vejledningen. Det blev meget hurtigt sagt, at det var Udlændingestyrelsen, der skulle udarbejde retningslinjerne. De havde forestillet sig, at de også kunne tale om det mere grundlæggende i ordningen, og Kristina Rosado trak nogle paralleller til ledsagervurderingen og anførte, at man kunne være ledsager, men ikke måtte bo sammen. Line Skytte Mørk Hansen sagde noget håndfast til hende, at dette overhovedet ikke havde noget at gøre med den foreliggende situation. Det stod klart, at der ikke skulle drøftes mere grundlæggende spørgsmål om ordningen. De forsøgte at "pippe" om, hvorvidt ordningen overhovedet kunne lade sig gøre, ligesom der blev rejst praktiske spørgsmål. Deres opfattelse var, at de fik at vide, at "det kan man godt", og at det alene var de praktiske elementer, der skulle afklares. Hun husker ikke, at Lykke Sørensen eller Jesper Gori sagde noget. De retningslinjer, som Udlændingestyrelsen skulle udarbejde, skulle tage stilling til praktiske spørgsmål som bl.a. betaling for transport. Retningslinjerne skulle ikke forholde sig til de internationale konventioner. Der var ingen, der modsagde Line Skytte Mørk Hansen, da hun sagde, at ordningen kunne lade sig gøre.

Kristina Rosado har forklaret bl.a., at det var Line Skytte Mørk Hansen, der var mødeleder. De havde haft en forventning om, at de skulle drøfte retningslinjerne for ordningen, herunder mulighederne for undtagelser. De havde på daværende tidspunkt fortsat en forhåbning om, at de ville få nogle retningslinjer fra departementet. Hun havde haft to spørgsmål, som hun ville have bragt op på mødet, men da hun bragte det første spørgsmål op, blev det hurtigt og kontant lukket ned af Line Skytte Mørk Hansen med en bemærkning i retning af, at "det har ingen gang på jord". Spørgsmålet drejede sig om, hvordan styrelsen skulle forholde sig til en mindreårig, der blev anset for at være ledsaget af sin ægtefælle. Det hang ikke sammen, hvis man på den ene side anså den mindreårige for at være ledsaget af sin ægtefælle, men på den anden side adskilte dem rent indkvarteringsmæssigt. Man kunne nemlig ikke anses for at være ledsaget af en person, som man var i et tvangsforhold med. Som hun erindrer det, sagde Lykke Sørensen ikke meget under mødet. Der var en mærkelig stemning på mødet, og hun forlod mødet med et indtryk af, at der ikke var noget rum for diskussion af ordningen. Budskabet på mødet var, at ordningen var undtagelsesfri, og at en sådan undtagelsesfri ordning

var inden for rammerne af dansk ret og internationale konventioner. Det var Line Skytte Mørk Hansen, der havde "tegnet departementet".

Line Skytte Mørk Hansen har under genafhøringen forklaret bl.a., at de øvrige mødedeltageres forklaring om mødet er absurd i forhold til hendes erindring om mødet, herunder at hun skulle have været mødeleder, at hun skulle have sagt noget om ledsagerordningen – som hun ikke vidste hvad var – og at Lykke Sørensen og Jesper Gori ikke skulle have sagt noget under mødet, hvilket ikke stemmer overens med Jesper Goris forklaring om, hvad Lykke Sørensen sagde på mødet.

Det kan efter de afgivne forklaringer og oplysningerne i sagen lægges til grund, at medarbejderne i Udlændingestyrelsen ikke på mødet den 22. februar 2016 modtog anden instruktion end den, der blev udsendt og formidlet telefonisk den 10. februar 2016. Hos medarbejderne i Udlændingestyrelsen var der således også efter mødet den 22. februar 2016 en opfattelse af, at styrelsen var blevet anmodet om at skille alle parrene ad. Dette understøttes først og fremmest af forklaringerne afgivet af de personer fra Udlændingestyrelsen, der deltog i mødet, men også af de skriftlige spor i sagen, herunder mailene udvekslet efter mødet og gengivelsen af mødets indhold i mailen fra maj 2017. Det understøttes tillige af oplysningerne fra et operatørmøde, der blev afholdt den 23. februar 2016, hvor Udlændingestyrelsen over for operatørerne redegjorde for, at der var tale om en ordning uden undtagelser, idet det på dette møde dog samtidig blev nævnt, at styrelsen ville rejse nogle principielle sager over for departementet. Endelig har en sådan udlægning en vis støtte i forklaringen afgivet af Lykke Sørensen om, at Udlændingestyrelsen godt kan have fået den opfattelse på mødet, at alle kunne adskilles. Lykke Sørensen har under sin forklaring henvist til, at hun gjorde opmærksom på, at der dog fortsat var tale om en ordning, der var under udvikling, og at det derfor ikke nødvendigvis endte sådan, at alle kunne adskilles. Uanset hvordan ordene måtte være faldet, og hvor præcist Lykke Sørensen i givet fald måtte have udtrykt sig, står det imidlertid klart, at den fælles opfattelse hos de deltagende fra Udlændingestyrelsen var, at der ikke på mødet den 22. februar 2016 blev givet styrelsen et tydeligt styresignal, der afveg fra den instruks om indkvarteringsordningen, som styrelsen tidligere havde modtaget. Indtrykket fra mødet synes omvendt at have bestyrket styrelsen i den opfattelse, at de var blevet instrueret om en undtagelsesfri adskillelse af alle de omhandlede asylpar.

På denne baggrund finder kommissionen, at der ikke er nogen holdepunkter for at antage, at der på mødet blev givet en ændret mundtlig instruks til Udlændingestyrelsen om ordningens indhold. Selv hvis kommissionen havde kunnet lægge til grund – hvilket imidlertid ikke er tilfældet – at mødet fra departementets side havde haft til formål at supplere eller modificere den tidligere givne undtagelsesfrie instruks, blev dette under alle omstændigheder ikke kommunikeret til styrelsen på en måde, som var egnet til at opfylde et sådant formål.

7.3.2.2.6. Sammenfattende om de mundtlige instruktioner i februar 2016

Som det følger af bemærkningerne ovenfor, er det kommissionens opfattelse, at det uden rimelig tvivl kan lægges til grund, at Line Skytte Mørk Hansen under sine samtaler den 10. februar 2016 med Lene Linnea Vejrum afgav en mundtlig instruks over for Udlændingestyrelsen om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen. Dette bevisresultat må efter kommissionens opfattelse kunne lægges til grund med en meget høj grad af sikkerhed.

Drøftelserne på koncerndirektionsmødet, der i tid lå forud for udsendelsen af pressemeddelelsen, har ikke haft nogen konkluderende karakter, og der kom ikke på dette møde nogen entydig melding til Udlændingestyrelsen om, hvilke retningslinjer der ifølge ministeren skulle gælde i relation til en ny indkvarteringsordning. Disse drøftelser har således ikke været egnede til på forhånd at ændre karakteren af den instruks, der senere den 10. februar 2016 blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen.

Heller ikke ministerens øvrige udtalelser i medierne om praksisændringen var egnede til at ændre forståelsen af den udsendte pressemeddelelse og indholdet af den praksisændring, der var beskrevet heri, allerede fordi ordningen også her blev beskrevet som undtagelsesfri.

Endelig må det lægges til grund, at heller ikke drøftelserne på mødet den 22. februar 2016 resulterede i en ændret mundtlig instruks til Udlændingestyrelsen om ordningens indhold.

7.3.2.3. Øvrige oplysninger

Som anført ovenfor finder kommissionen, at der ikke er rimelig tvivl om, at Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 fik en instruks om undtagelsesfrit at adskille alle par, hvor en mindreårig asylansøger var indkvarteret sammen med en ægtefælle eller samlever. Instruksen bestod af pressemeddelelsen, fremsendelsen af denne til Udlændingestyrelsen og Line Skytte Mørk Hansens telefoniske henvendelse(r) til Lene Linnea Vejrum samme dag. De begivenheder, der i øvrigt fandt sted i løbet af februar 2016, ændrede ikke på instruksens karakter.

Der er imidlertid tre forhold, der knytter sig til denne del af perioden, som kommissionen finder det relevant at knytte nogle særskilte bemærkninger til, idet også disse forhold er indgået i kommissionens overvejelser ved vurderingen af bl.a., hvad der kan lægges til grund om instruksens indhold.

De første to forhold vedrører overvejelser i Udlændingestyrelsen i februar 2016 om at forelægge konkrete sager for departementet og spørgsmålet om udarbejdelse af retningslinjer.

Det tredje forhold vedrører eksistensen af et notat af 2. februar 2016, som Inger Støjberg godkendte den 9. februar 2016.

7.3.2.3.1. Udlændingestyrelsens overvejelser om forelæggelse af konkrete sager for departementet

Det fremgår af sagens oplysninger, at embedsfolk i Udlændingestyrelsen på et tidligt tidspunkt overvejede at forelægge sager for departementet med henblik på departementets stillingtagen til, om der burde ske adskillelse af parrene i sagerne. I hvert fald den 15. februar 2016 havde Udlændingestyrelsen således overvejelser om at forelægge sager, navnlig hvor parrene havde fælles børn, og det står klart, at styrelsen senest den 23. februar 2016 var ved at indsamle oplysninger til brug for forelæggelse af fem sager, som efterfølgende faktisk blev forelagt for departementet med henblik på at opnå departementets stillingtagen til, om en adskillelse i de konkrete sager var i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Den omstændighed, at styrelsen overvejede at forelægge konkrete sager for departementet, kunne for så vidt tale imod konklusionen om, at styrelsen blev instrueret om, at ordningen var undtagelsesfri. Det kan forekomme uklart,

hvad formålet med en sådan forelæggelse i givet fald kunne være, såfremt den ikke ville kunne føre til, at de pågældende par undgik at blive adskilt.

Kommissionen vender tilbage til dette spørgsmål i forbindelse med redegørelsen for det forløb, som førte til ændringen af instruksen den 18. marts 2016 (afsnit 7.3.3.1), og i forbindelse med vurderingen af den faktiske administration af indkvarteringsordningen (afsnit 7.4.2.3). I dette afsnit skal blot bemærkes, at kommissionen finder, at styrelsens overvejelser om at forelægge sager for departementet er forenelig med kommissionens konklusion om, at Udlændingestyrelsen såvel mundtligt som skriftligt blev instrueret om, at ordningen var undtagelsesfri.

Afgørende for denne vurdering er, at der efter de foreliggende oplysninger, herunder forklaringerne i sagen, ikke er nogen tvivl om, at embedsfolkene i styrelsen opfattede den instruks, de modtog, som undtagelsesfri, og at de opfattede deres egne overvejelser om at forelægge sager for departementet eller "holde sager tilbage" som værende i modstrid med den instruks, de havde modtaget.

Ifølge *Lene Linnea Vejrums* forklaring fik styrelsen først i marts 2016 at vide af departementet, at de i tvivlssager kunne "række ind" mod departementet. Det var lidt svært, fordi de gjorde noget andet end det, de følte, at de var blevet bedt om.

Henrik Grunnet har forklaret bl.a., at Lene Linnea Vejrum og han havde den interne dagsorden, at de ville forsøge at inddæmme den ulovlige situation ved at have fokus på konkrete sager, hvor der ikke skulle ske adskillelse. Efter instruksen forsøgte Udlændingestyrelsen at agere ved at gøre noget andet end det, de var blevet instrueret i, men Udlændingestyrelsen kunne ikke melde det åbent ud. Lene Linnea Vejrum, Ditte Kruse Dankert og Margit Sander Rasmussen var klar over, at man reelt gjorde noget andet end det, der var den strikte efterlevelse af instruksen.

Ditte Kruse Dankert har forklaret bl.a., at de vurderede, at der i de fem sager, som blev forelagt, var "mest at komme med". I de øvrige sager planlagde de flytning af parrene. De havde hele tiden i baghovedet, at de havde fået at vide, at man i alle tilfælde kunne adskille. De fem sager, som de forelagde, var deres bedste bud på sager, hvor man ikke kunne adskille parret.

Kristina Rosado har forklaret bl.a., at det var deres opfattelse, at det ikke kunne være rigtigt, at alle skulle adskilles. Eftersom departementet havde en klar holdning om, at en automatisk og undtagelsesfri adskillelse af alle parrene var i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, var de nødt til at finde en måde, hvorpå de kunne komme igennem til departementet med deres budskab. Det var hendes opfattelse, at det ville blive meget vanskeligt at trænge igennem med styrelsens budskab, og hvis de skulle gøre sig forhåbninger om at lykkes med det, var de nødt til at finde nogle sager, hvor det var meget klart, at der skulle gøres undtagelse.

Margit Sander Rasmussen har forklaret bl.a., at de den 12. februar 2016 fortsat håbede på, at de ville komme i dialog med departementet igen. Der blev også sendt en mail den 15. eller 16. februar 2016 fra Lene Linnea Vejrum til Lykke Sørensen og Line Skytte Mørk Hansen om, at styrelsen nu var gået i gang med adskillelserne, men at man fortsat havde nogle principielle spørgsmål vedrørende familier med børn, som man gerne ville drøfte med departementet. På samme tid var de nødt til at forberede flytningerne for det tilfælde, at de ikke kunne komme igennem med deres synspunkt om, at ikke alle skulle adskilles. Den 18. februar 2016 forsøgte de fortsat at trække sagerne. De håbede fortsat på, at det ikke var alle, der skulle adskilles. Efter at hun sendte høringen ud den 18. februar 2016, gik hun på ferie, og da hun kom tilbage, havde hun skiftet kontor. Det var umiddelbart det sidste, hun lavede på sagen. Status i sagen var på daværende tidspunkt, at der fortsat lå en ordre fra ministeren om at adskille alle, men at styrelsen fortsat arbejdede på at få overbevist departementet og ministeren om, at man skulle lave en bedre konkret vurdering af sagerne. De prøvede at tilkæmpe sig et nåleøje et sted, hvor der nok burde havde været en ladeport. Det var sådan, hun så situationen. Det var nogle mærkelige dage og en uvirkelig situation.

Tanja Franck, der tiltrådte som direktør i Udlændingestyrelsen den 1. april 2016 og derfor ikke var involveret i forelæggelsen af sagerne primo marts 2016, har forklaret, at 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.

Adam Abdel Khalik, der på tidspunktet for forelæggelsen endnu ikke var ansat i styrelsen, har om forelæggelsen forklaret, at han fik oplyst, at grunden til, at man forelagde sagerne, var, at man ikke mente, at man kunne lade være med

at adskille. Styrelsen ville ikke selv træffe en beslutning, der var i strid med ministerens intentioner.

Det forhold, at Udlændingestyrelsen i forbindelse med forelæggelsen af de fem sager i sit notat af 3. marts 2016 anførte bl.a., at spørgsmålet var, om disse "par – trods det helt overvejende udgangspunkt om adskillelse, herunder uanset om der er fælles barn – alligevel bør indkvarteres sammen eller fx på samme center men på forskellige værelser", kan ikke føre til en anden vurdering af Udlændingestyrelsens opfattelse af instruksen som undtagelsesfri. Det anførte må således ses i sammenhæng med notatets øvrige indhold, der beskrev den undtagelsesfri ordning, og de øvrige oplysninger om forløbet. Herudover skal det anførte ses i lyset af, at det efter forklaringerne fra Ditte Kruse Dankert og Jesper Gori kan lægges til grund, at disse to på dette tidspunkt havde talt sammen om forelæggelsen af de fem sager for departementet. *Ditte Kruse Dankert* har således forklaret, at hun i slutningen af den uge, der begyndte den 22. februar 2016, havde en snak med Jesper Gori om, at Udlændingestyrelsen ville forelægge nogle sager. Hun sagde til ham, at de havde fundet fem sager, som de ønskede, at departementet så på. Jesper Gori sagde, at dette var "fint". Dialogen om forelæggelsen fortsatte frem til begyndelsen af marts, hvor sagerne blev indsendt. *Jesper Gori* har forklaret, at han efter den 22. februar 2016 havde en samtale med Ditte Kruse Dankert om, at departementet skulle tage stilling til de generelle spørgsmål, som sagerne rejste. Herudover har han forklaret, at Ditte Kruse Dankert under en samtale med ham ultimo februar eller primo marts 2016 sagde til ham: "Du skal bare vide, at den besked, som vi fik den 10. februar 2016, ikke er det samme som det, du siger nu".

Sagens oplysninger peger herefter klart i retning af, at styrelsen udvalgte de sager, hvor uforeneligheden med Danmarks internationale forpligtelser fremstod klarest. Disse sager udgjorde efter deres indhold ikke et repræsentativt udsnit af den samlede mængde af sager. Forelæggelsen af sager for departementet havde ifølge forklaringerne det formål at gøre departementet opmærksom på, at en undtagelsesfri instruks ville omfatte sager af en karakter som dem, der blev forelagt, hvilket kunne tjene til at påvirke departementet til at ændre instruksen. Hvis dette ikke skete, ville styrelsen ved en forelæggelse kunne "skubbe ministeriet foran sig" i relation til en eventuel beslutning om adskillelse i de pågældende sager. Styrelsens forelæggelse af sager må derfor mest naturligt ses i sammenhæng med, at styrelsen ikke mente at have mandat til på egen hånd at undlade at adskille par, ligesom styrelsen med forelæggel-

sen ønskede at gøre ministeriet opmærksom på problemstillingerne i disse sager, således at en eventuel adskillelse i de pågældende sager i givet fald ville ske med departementets fulde kendskab hertil.

Efter kommissionens opfattelse taler den omstændighed, at styrelsen valgte at forelægge sager for departementet, derfor ikke imod kommissionens konklusion om, at departementet havde givet styrelsen en undtagelsesfri instruks.

7.3.2.3.2. Udarbejdelse af retningslinjer

Det andet forhold, som kommissionen for så vidt angår denne del af perioden finder det relevant at knytte bemærkninger til, vedrører oplysningerne i sagen om, at Udlændingestyrelsen på et tidspunkt blev bedt om at udarbejde retningslinjer. Det har således fra flere af de personer, der har afgivet forklaring for kommissionen, været anført, at der ikke ville være anledning til at udarbejde retningslinjer, såfremt indkvarteringsordningen var undtagelsesfri. Når noget er undtagelsesfrit, er der således ikke behov for retningslinjer.

Der foreligger meget få skriftlige spor i sagen fra perioden indtil den 22. februar 2016 vedrørende spørgsmålet om retningslinjer, og de oplysninger, der foreligger, angår Udlændingestyrelsens efterspørgsel af retningslinjer fra departementet. Imidlertid kunne også det forhold, at Udlændingestyrelsen i en periode efterspurgte retningslinjer fra departementet, indikere, at Udlændingestyrelsen ikke kan have opfattet instruksen som undtagelsesfri.

Lene Linnea Vejrum har imidlertid forklaret bl.a., at hun flere gange anmodede ministeriet om nærmere retningslinjer, bl.a. fordi "det ikke ville være i orden, hvis der ikke skete noget mere". Styrelsen ønskede i vinterferien at drøfte med departementet, at de mente, at par med børn var problematiske. De overvejede på dette tidspunkt, om de skulle forelægge de konkrete sager eller blot problemstillingerne for departementet, men der var også en række praktiske spørgsmål, de ønskede at drøfte. I begyndelsen bad de om retningslinjer for at få uddybet, hvad departementet ville have dem til. Styrelsens behov udviklede sig over tid, fordi der opstod en række praktiske spørgsmål. Sådanne spørgsmål, herunder hvor langt parrene skulle bo fra hinanden, om de måtte besøge hinanden, om de skulle have penge til transport i forbindelse med besøg osv., kan også have betydning i forhold til de internationale forpligtelser. Styrelsen fik ikke svar på disse spørgsmål i den tidlige fase. De drøftelser, hun tænkte, at styrelsen skulle have med Jesper Gori, var både drøftelser

om de praktiske spørgsmål, og om der skulle være undtagelser. Resultatet af forespørgslen blev, at der blev planlagt et møde til afholdelse den 22. februar 2016, hvor en række medarbejdere kom tilbage fra vinterferie. *Henrik Grunnet* har forklaret, at han efter departementets udsendelse af pressemeddelelsen gik ud fra, at pressemeddelelsen ikke ville være det eneste, der kom, og han gik ud fra, at Udlændingestyrelsen ville få nogle supplerende retningslinjer. Der var i Udlændingestyrelsen en klar indstilling til, at situationen som følge af pressemeddelelsen skulle "lovliggøres" hurtigst mulig. De afventede ikke retningslinjerne, men gik i gang med at adskille parrene, idet de vurderede, at dette var nødvendigt med den bindende regulering, der forelå.

Som anført i afsnit 7.3.2.3.1 er der efter forklaringerne i sagen ikke tvivl om, at embedsfolkene i styrelsen opfattede den instruks, de modtog, som undtagelsesfri. Ifølge forklaringerne fra Lene Linnea Vejrum og Henrik Grunnet skal Udlændingestyrelsens efterspørgsel af retningslinjer fra departementet da også ses i sammenhæng med netop denne opfattelse, og det kan lægges til grund, at styrelsens ønske om andre retningslinjer havde baggrund i, at det – med Lene Linnea Vejrums ord – "ikke ville være i orden, hvis der ikke skete noget mere." Hertil kommer, at de retningslinjer, der blev efterspurgt, også i høj grad tog sigte på at få afklaret en række praktiske forhold i forbindelse med adskillelserne.

Som forklaret af Lene Linnea Vejrum blev spørgsmålet om retningslinjer et tema under mødet mellem departementet og styrelsen den 22. februar 2016.

Lykke Sørensen har om mødet forklaret bl.a., at Udlændingestyrelsen efterlyste vejledninger af meget forskellig karakter, herunder både retlige vejledninger og vejledninger om, hvordan sagerne skulle håndteres i praksis. Hun husker ikke, om der den 22. februar 2016 var drøftelser om den retlige ramme og om, hvilke elementer der i den forbindelse skulle lægges vægt på.

Jesper Gori har forklaret bl.a., at drøftelserne på mødet den 22. februar 2016 var af meget teknisk karakter. Det blev drøftet bl.a., hos hvem et barn skulle indkvarteres, og hvordan man skulle forholde sig til transporten. Mødet handlede ikke om, hvorvidt der skulle ske adskillelse, men om hvordan adskillelsen skulle ske. Det blev under mødet præciseret med en vis skarphed, at der efter departementets vurdering var tale om en lovlig ordning.

Lene Linnea Vejrum har forklaret bl.a., at de kom ind til mødet med henblik på at drøfte nogle af de spørgsmål, de havde, og de kom relativt hurtigt ud af mødet igen med besked om, at de selv skulle udarbejde retningslinjer vedrørende mange af spørgsmålene, herunder om parrene måtte adskilles på samme center, om de adskilte par kunne bo tæt på hinanden, om parrene skulle have dækket udgifter til at besøge hinanden osv. Adspurgt, om styrelsen også skulle lave en juridisk vejledning, har hun forklaret, at de ikke skulle udarbejde en juridisk afhandling om emnet, hvilket heller ikke ville være sædvanligt, men de fik at vide, at de skulle udarbejde retningslinjer for sagsbehandlingen og de praktiske forhold. Spørgsmålet, om der skulle ske adskillelse, var ikke et tema på mødet, fordi departementet afviste at gå ind i det juridiske.

Ditte Kruse Dankert har – jf. herom også afsnit 7.3.2.2.5 – forklaret bl.a., at de til brug for mødet den 22. februar 2016 havde oplistet en række spørgsmål, herunder af mere praktisk karakter. De havde troet, at de ville høre om baggrunden for ordningen og om vejledningen, men det blev meget hurtigt sagt, at det var Udlændingestyrelsen, der skulle udarbejde retningslinjerne. Det stod klart på mødet, at der ikke skulle drøftes mere grundlæggende spørgsmål om ordningen. De forsøgte at "pippe" om, hvorvidt ordningen overhovedet kunne lade sig gøre, ligesom der blev rejst praktiske spørgsmål. Deres opfattelse var, at de fik at vide, at "det kan man godt", og at det alene var de praktiske elementer, der skulle afklares. De retningslinjer, som Udlændingestyrelsen skulle udarbejde, skulle tage stilling til praktiske spørgsmål som bl.a. betaling for transport. Retningslinjerne skulle ikke forholde sig til de internationale konventioner.

Kristina Rosado har forklaret bl.a., at mødet den 22. februar 2016 kun varede mellem 30 og 40 minutter. De havde haft en forventning om, at de skulle drøfte retningslinjerne for ordningen, herunder mulighederne for undtagelser. De havde på daværende tidspunkt fortsat en forhåbning om, at de ville få nogle retningslinjer fra departementet. De retningslinjer, de gerne ville have haft fra departementet, skulle vedrøre, hvornår man kunne gøre undtagelser. Retningslinjerne om de praktiske forhold angående adskillelsen af parrene kunne styrelsen udarbejde, uden at departementet skulle involveres. Der var en mærkelig stemning på mødet, og hun forlod mødet med et indtryk af, at der ikke var noget rum for diskussion af ordningen. Budskabet på mødet var, at ordningen var undtagelsesfri, og at en sådan undtagelsesfri ordning var inden for rammerne af dansk ret og internationale konventioner. Retningslinjerne,

der skulle udarbejdes, omhandlede alene de praktiske forhold i forbindelse med flytning af parrene, og det var budskabet fra departementet, at Udlændingestyrelsen selv skulle udarbejde disse retningslinjer.

Blandt dem, der har afgivet forklaring herom, ses der at være enighed om, at styrelsen den 22. februar 2016 blev bedt om selv at udarbejde retningslinjer, men der er en vis uenighed om, hvad retningslinjerne skulle tage sigte på, herunder om retningslinjerne skulle vedrøre muligheden for undtagelser eller blot praktiske spørgsmål i forbindelse med adskillelserne. Ifølge forklaringerne fra styrelsens embedsfolk må det samlet lægges til grund, at styrelsen i hvert fald i første omgang selv havde opfattet det således, at det var retningslinjer, der skulle tage sigte på de praktiske spørgsmål, der knyttede sig til adskillelserne, og det var da også sådanne retningslinjer, der endte med at blive udarbejdet af styrelsen den 1. juli 2016.

Om indholdet af de retningslinjer, som styrelsen skulle udarbejde, foreligger der meget få skriftlige spor i sagen fra perioden efter den 22. februar 2016. Der er dog bl.a. en mail fra den 4. marts 2016, hvori Lykke Sørensen orienterede internt i departementet om, at Udlændingestyrelsen var blevet bedt om at udarbejde en vejledning, "der udmønter ministerens beslutning".

Desuden fremgår det af besvarelsen den 9. marts 2016 af spørgsmål 302, at Udlændingestyrelsen på dette tidspunkt var "i gang med at omsætte min [Inger Støjbergs] generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager".

Lykke Sørensen har om indholdet af retningslinjerne forklaret bl.a., at når det i besvarelsen af spørgsmål 302 den 9. marts 2016 blev anført, at Udlændingestyrelsen var i gang med at omsætte ministerens generelle instruks i retningslinjer, var dette udtryk for, at der skulle være nogle retningslinjer, der fulgte op på ministerens pressemeddelelse. Planen på dette tidspunkt var, at Udlændingeafdelingen skulle lave et notat om rammerne i forhold til de internationale forpligtelser, og Udlændingestyrelsen skulle udarbejde retningslinjer, der fulgte op på pressemeddelelsen. De retningslinjer, Udlændingestyrelsen skulle udarbejde, angik, hvordan de skulle behandle de konkrete sager, herunder hvordan man skulle håndtere, om parrene skulle skilles ad eller ej. De angik således også, om parrene skulle skilles ad. Ellers var der ikke nogen grund til at lave retningslinjer. Så skulle de jo bare skilles ad. Det var

ikke det, det endte med, men det var hensigten på dette tidspunkt. Hun går ud fra, at styrelsen den 9. marts 2016 havde fået instruksen om, at de skulle udarbejde retningslinjer. Det husker hun ikke positivt, men ellers ville de ikke have skrevet det i svaret på spørgsmål 302. Udlændingeafdelingen havde hele tiden den opfattelse, at et praksisnotat skulle laves i Udlændingestyrelsen, men at Udlændingeafdelingen (departementet) skulle bidrage hertil med en beskrivelse af, under hvilke betingelser der skulle ske adskillelse. Vejledningen om, hvem der skulle adskilles, skulle komme fra Udlændingeafdelingen, mens vejledningen om praktikken, for eksempel hvem der skulle betale, skulle komme fra Udlændingestyrelsen og Koncernøkonomi.

Line Skytte Mørk Hansen har om besvarelsen af spørgsmål 302 forklaret bl.a., at de retningslinjer, der blev omtalt i folketingssvaret, var Udlændingestyrelsens retningslinjer til operatørerne. Det er rigtigt, at afgørelserne om adskillelse ikke blev truffet af operatørerne.

Jesper Gori har forklaret bl.a., at han tror, at der var forvirring om, hvorvidt departementet eller Udlændingestyrelsen skulle udarbejde retningslinjer for behandlingen af sagerne. Hans opfattelse var, at de generelle retningslinjer skulle udarbejdes af Udlændingestyrelsen og angå både processen og indholdet. Han fik i begyndelsen af uge 8 at vide, at Udlændingestyrelsen skulle lave et oplæg til retningslinjer, og at dette oplæg skulle omhandle både spørgsmålet om, hvorvidt der skulle ske adskillelse, og spørgsmålet om, hvordan der skulle ske adskillelse. Udlændingestyrelsen lavede efterfølgende et notat, som han umiddelbart troede omhandlede forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, men som alene indeholdt en række spørgsmål. Da han læste dette notat, aftalte han med Lykke Sørensen, at det var Familiesammenføringskontoret (departementet), der skulle udarbejde notatet. Med hensyn til retningslinjerne om de konkrete sager havde han fået at vide af Lykke Sørensen, at Udlændingestyrelsen skulle give et første bud på retningslinjer. Han havde ikke selv drøftelsen med Udlændingestyrelsen herom.

Kommissionen kan ikke med sikkerhed fastslå, om det på et tidspunkt – i givet fald omkring den 9. marts 2016 – blev forudsat i dele af departementet, at Udlændingestyrelsen skulle udarbejde retningslinjer også om indholdet af ordningen. De forklaringer, der er afgivet herom af Lykke Sørensen og Jesper Gori, fremstår noget usikre, og navnlig Lykke Sørensens forklaring synes at indeholde et element af selvmodsigelser. Derudover blev der ikke på noget

tidspunkt af styrelsen udarbejdet retningslinjer, der beskrev indholdet af ordningen som sådan. Det "notat", som Udlændingestyrelsen i april 2016 rent faktisk udarbejdede om Danmarks internationale forpligtelser, var reelt udtryk for en genforelæggelse af fire af de fem sager, der i begyndelsen af marts 2016 var blevet forelagt for departementet, nu i mere generaliseret form. De retningslinjer (til indkvarteringsoperatørerne), som Udlændingestyrelsen rent faktisk endte med at udarbejde, og som forelå i endelig form den 1. juli 2016, vedrørte alene, *hvordan* der skulle ske adskillelse. Udkast til disse retningslinjer blev i øvrigt første gang sendt til departementet den 6. april 2016. Efter kommissionens opfattelse forekommer det i øvrigt ikke særligt sandsynligt og i hvert fald ikke særligt hensigtsmæssigt, at Udlændingestyrelsen – i en situation som den foreliggende, hvor der på dette tidspunkt i departementet herskede usikkerhed om rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser – blev bedt om at udarbejde retningslinjer til sig selv.

Uanset den ovennævnte usikkerhed finder kommissionen, at forløbet og drøftelserne vedrørende udarbejdelse af retningslinjer ikke giver grundlag for at ændre på kommissionens bevisvurdering i forhold til indholdet af den instruks, der blev givet til styrelsen den 10. februar 2016, og som var gældende frem til omkring den 18. marts 2016.

7.3.2.3.3. Notat af 2. februar 2016

Ministeriet havde forud for udsendelse af pressemeddelelsen udarbejdet et notat om Udlændingestyrelsens praksis i sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere. Notatet, der er dateret 2. februar 2016, blev godkendt af Inger Støjberg den 9. februar 2016. Notatet vil blive omtalt forskellige steder i forbindelse med kommissionens vurderinger, herunder navnlig i afsnit 7.3.2.6 om rådgivningen af Inger Støjberg og afsnit 7.3.2.7.2 om Inger Støjbergs interne kommunikation.

På dette sted i vurderingerne vil kommissionen nøjes med at konstatere, at Udlændingestyrelsen modtog notatet i udkast bl.a. den 29. januar 2016, hvor styrelsen fremkom med nogle bemærkninger hertil. Herefter blev notatet ikke – herunder heller ikke i sin endelige form – sendt til styrelsen, ligesom styrelsen ikke på anden vis blev gjort bekendt med, at der forelå et ministergodkendt notat om en indkvarteringsordning, som adskilte sig fra den ordning, der blev meldt ud i pressemeddelelsen. Line Skytte Mørk Hansens forklaring

om, at hun den 10. februar 2016 læste op af notatet for Lene Linnea Vejrum, har kommissionen tilsidesat (se herom afsnit 7.3.2.2.2).

De embedsfolk, der dengang var ansat i Udlændingestyrelsen, har alle forklaret, at de først har hørt om det endelige notat i forbindelse med kommissionens undersøgelse, og at de i store træk havde opfattet det sådan, at notatet var blevet lagt til side.

Notatet spillede således i hvert fald ingen rolle i forhold til den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen.

7.3.2.4. Sammenfattende om instruksen i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016

Kommissionen finder herefter at kunne lægge til grund, at ministeriets pressemeddelelse af 10. februar 2016, fremsendelsen af denne til Udlændingestyrelsen og Line Skytte Mørk Hansens telefoniske henvendelse(r) til Lene Linnea Vejrum samme dag tilsammen udgjorde instruksen til Udlændingestyrelsen om praksisændringen.

Ifølge pressemeddelelsen måtte ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gjaldt også, hvis parret havde et eller flere fælles børn, ligesom ordningen ifølge pressemeddelelsen også kom til at gælde for par, der allerede var indkvarterede på asylcentrene. Line Skytte Mørk Hansen bekræftede telefonisk over for Lene Linnea Vejrum, at ordningen var den, der fremgik af pressemeddelelsen.

Ifølge bl.a. udtalelser, som Inger Støjberg fremkom med under samråd Z den 15. marts 2016, kan det uden videre lægges til grund, at praksisændringen i februar 2016 tog sigte på en adskillelse, der skulle vare ved i hele det tidsrum, hvor parret var indkvarteret i asylsystemet, og hvor en af parterne var under 18 år. Denne opfattelse understøttes desuden af den administration, der fandt sted i Udlændingestyrelsen på baggrund af pressemeddelelsen, hvilken er nærmere beskrevet i afsnit 7.4. Der er således ikke nogen holdepunkter i sagens oplysninger for at antage, at ordningen i februar 2016 "alene" drejede sig om en mere foreløbig, indledende adskillelse, hvorefter man under sagsbehandlingen kunne konstatere, at nogle par ikke skulle være adskilt. Sådanne betragtninger blev først introduceret på et langt senere tidspunkt, ligesom de

endelige retningslinjer for administrationen af indkvarteringsordningen først forelå i december 2016, jf. afsnit 7.3.5.

Instruksen, som den blev formidlet den 10. februar 2016, var således undtagelsesfri og indebar, at ingen mindreårige under 18 år kunne indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Dette gjaldt tillige par, der allerede var indkvarteret på asylcentrene. Endelig må det lægges til grund, at det var forudsætningen i februar 2016, at adskillelserne skulle opretholdes, så længe parrene var indkvarteret i asylsystemet, og en af parterne var under 18 år.

Kommissionen finder, at det kan lægges til grund som utvivlsomt, at det var en sådan instruks, som Udlændingestyrelsen modtog.

7.3.2.5. Kommissionens vurdering af ordningens lovlighed fra den 10. februar til den 18. marts 2016

I de foregående afsnit har kommissionen gennemgået, hvilken ordning der blev formidlet til Udlændingestyrelsen i februar 2016. I det følgende har kommissionen foretaget en vurdering af, om denne ordning var lovlig. Spørgsmålet om lovligheden af Udlændingestyrelsens *administration* af ordningen gennemgås i afsnit 7.4.

7.3.2.5.1. Krav om hjemmel

I dansk ret er det et grundlæggende demokratisk princip, at al forvaltningens virksomhed kræver bemyndigelse fra lovgivningsmagten. Kravene til hjemlens klarhed afgøres med udgangspunkt i intensitetsbetragtninger, således at jo mere vidtgående et indgreb i borgernes frihed og ejendom er, desto mere klar og præcis skal hjemlen være. Omvendt lempes hjemmelskravet, hvor en forvaltningsretlig regulering slet ikke eller kun indirekte berører individers retsforhold. Intensiteten af et indgreb afgøres på grundlag af en vurdering af bl.a., hvad der konkret gøres indgreb i (hvilket gode), og karakteren af indgrebet, herunder dets varighed.

Ved afgørelser om adskillelse af asylpar sker der en ufrivillig separat placering af asylansøgerpar på hvert sit indkvarteringssted. Et sådant vidtgående indgreb i et asylpars livsførelse falder inden for anvendelsesområdet for Menneskerettighedskonventionens artikel 8, såfremt parret har etableret et familieliv i bestemmelsens forstand. I tilfælde hvor parret har fælles barn/børn, sker der endvidere en ufrivillig adskillelse af den ene forælder og bar-

net/børnene, hvilket i sig selv udgør et vidtgående indgreb i asylansøgeres livsførelse, der også er omfattet af retten til familieliv i artikel 8. Afgørelser om adskillelse af asylpar, herunder par med børn, vedrører ikke asylcentrenes generelle ordens- eller driftsmæssige hensyn, men derimod enkeltpersoners konkrete retsforhold.

Samlet set havde ordningen således karakter af et intensivt indgreb i en sårbar persongruppes retsforhold. Dette understreges af, at indkvarteringsordningen, som den var udformet i februar 2016, omfattede alle par, herunder par, der havde fællesbørn, og par, der var gravide, og adskillelserne skulle opretholdes, så længe parrene var i asylsystemet, og en af parterne var mindreårig.

Efter kommissionens opfattelse må der på denne baggrund kræves en sikker lovhjemmel for indgrebet. Hjemlen kan af samme grund ikke findes i anstaltsforhold – uanset om indgrebet måtte varetage et sagligt formål.

Hjemmelsgrundlaget for indkvarteringsordningen i februar 2016 var udlændingelovens § 42 a, stk. 7, som er udlændingelovens almindelige indkvarteringsbestemmelse. Overordnet indeholder udlændingelovens § 42 a regler *om* Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt over for asylansøgere og andre udlændinge, der ikke (længere) har opholdstilladelse i Danmark, *om* Udlændingestyrelsens drift af indkvarteringssteder, og *om* opholdspligt og meldepligt for udlændinge på tålt ophold. Udlændingelovens § 42 a, stk. 7, overlader Udlændingestyrelsen en skønsmæssig, originær kompetence til at træffe bestemmelse om indkvartering af asylansøgere og andre udlændinge, der er omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt. Den eneste normering af skønnet, der fremgår af bestemmelsens ordlyd, er, at Udlændingestyrelsen ifølge bestemmelsens 2. pkt. ved indkvarteringen så vidt muligt skal "tage hensyn til, om der er tale om nyankomne asylansøgere eller asylansøgere, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7". Herudover fremgår det, at hvis en udlænding ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning om indkvartering, "kan Udlændingestyrelsen pålægge udlændingen at tage ophold på et indkvarteringssted efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse", jf. bestemmelsens 3. pkt. Bestemmelsens sidste led (4. pkt.) vedrører udlændinge, der gennem deres adfærd forstyrrer driften af eller opretholdelsen af ro og orden på et indkvarteringssted.

Af bemærkningerne til det bagvedliggende lovforslag (lovbemærkningerne) til udlændingelovens § 42 a, stk. 7, fremgår det bl.a., at bestemmelsen har til formål "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 målrettede indkvartering uddybes med anvisninger til, hvor nyankomne henholdsvis afviste asylansøgere og udviste udlændinge m.fl. skal indkvarteres. Det anføres, at der ved indkvarteringen "også vil skulle tages hensyn til sårbare personer, herunder uledsagede mindreårige, seksuelle minoriteter og transkønnede". Yderligere anføres det, *at* Udlændingestyrelsen efter bestemmelsen også vil kunne bestemme, at der skal ske flytning af en udlænding fra et center til et andet, *at* det ikke er muligt udtømmende at angive de hensyn, som kan begrunde dette, men *at* eksempler herpå er hensyn til effektiv udnyttelse af centerkapaciteten, almindelige ordenshensyn, modsætningsforhold mellem asylansøgere eller voldelig eller truende adfærd over for personale. Yderligere uddybes brugen af indkvartering som motivationsfremmende foranstaltning over for afviste asylansøgere. Endelig fremgår det af lovbemærkningerne, at indkvartering sker som led i Udlændingestyrelsens almindelige virksomhed og således har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, når udlændingen uden videre efterkommer styrelsens anvisning. Såfremt udlændingen ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning om indkvartering efter 1. pkt., kan Udlændingestyrelsen efter 3. pkt. udstede et flyttepåbud, der har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Ufrivillig separat indkvartering i form af adskillelse af asylpar, hvor den ene part er mindreårig, under behandlingen af deres asylsag er hverken direkte eller indirekte adresseret i ordlyden af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, eller i lovbemærkningerne. Dette gælder både i relation til førstegangsbeslutninger om indkvartering og i relation til beslutninger om flytning af allerede indkvarterede asylansøgere. Ufrivillig adskillelse af andre typer af familier er heller ikke nævnt. Ordlyden og bemærkningerne omtaler heller ikke indgreb af lignende intensitet, og det er hverken i lovens ordlyd eller lovbemærkningerne antaget, at der gennemføres en oplysning af sagen eller en proces i øvrigt, der vil kunne sikre et grundlag for at træffe sådanne afgørelser. Det forhold, at det i bemærkningerne anføres, at der ved indkvartering skal tages hensyn til "sårbare personer", kan ganske vist dække over hensyn til mindreårige asylansøgere – herunder sådanne, der er gift eller samlevende med en person over 18 år. Der er dog ikke holdepunkter for at antage, at det anførte tager sigte

på ufrivillig adskillelse af familier, herunder bl.a. par med mindreårige børn (der ligeledes er mindreårige asylansøgere og dermed sårbare i deres egen kapacitet). Tværtimod fremgår det klart, at formålet med bestemmelsen først og fremmest er varetagelse af driftsmæssige hensyn til målrettet indkvartering af bl.a. asylansøgere og opretholdelse af ro og orden. At det i lovbemærkningerne er anført, at der ikke er gjort udtømmende op med, hvilke hensyn der kan begrunde flytning af allerede indkvarterede asylansøgere fra et center til et andet, kan heller ikke rumme hensyn, der forfølger helt andre forhold end de drifts- og ordensmæssige hensyn, som § 42 a, stk. 7, tager sigte på at regulere. Det forhold, at beslutninger om indkvartering efter bestemmelsen som udgangspunkt træffes som led i faktisk forvaltningsvirksomhed, taler ligeledes imod, at bestemmelsen kan anvendes som hjemmel til at foretage intensive indgreb af den foreliggende karakter.

På udlændingeområdet er indgreb i familieliv og forholdet til Menneskerettighedskonventionens artikel 8 desuden almindeligvis reguleret af lovgivningsmagten i en form, hvor rammerne for udlændingemyndighedernes skøn og de overordnede hensyn, der skal indgå i den skønsmæssige afvejning, fremgår af den relevante bestemmelse i udlændingeloven sammenholdt med lovbemærkningerne hertil, ligesom forholdet til og fortolkningen af artikel 8 normalt i et eller andet omfang vil være udtrykkeligt adresseret i bemærkningerne.[10] Et eksempel herpå er udlændingelovens § 9 og – navnlig – § 9 c i familiesammenføringssager. Hverken udlændingelovens § 42 a, stk. 7, eller bemærkningerne hertil omtaler Menneskerettighedskonventionens artikel 8 eller Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt. Hertil kommer, at indgreb i familieliv på udlændingeområdet normalt er forbundet med adgang til rekurs til Udlændingenævnet eller, hvis dette sker i tilknytning til en asylsag, til Flygtningenævnet. Det har derfor også formodningen imod sig, at lovgiver med udlændingelovens § 42 a, stk. 7, har haft til hensigt at regulere spørgsmålet om separat indkvartering eller adskillelse af familier (mindreårige eller ej) under behandlingen af deres asylsag.

Kommissionen finder på ovenstående baggrund, at det ikke med den fornødne klarhed og præcision fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, sammenholdt med bestemmelsens bemærkninger, at bestemmelsen kan anvendes som hjem-

10 Jf. vejledning om lovkvalitet, juni 2018, pkt. 3.1.3.

mel til indgreb i asylpars livsførelse i form af ufrivillig adskillelse af asylpar, der har eller kan have et reelt familieliv.[11] Bestemmelsen kan herunder ikke anvendes som hjemmel til adskillelse af asylpar, alene fordi den ene er under 18 år. Tilsvarende finder kommissionen, at bestemmelsen ikke kan anvendes som hjemmel for adskillelse af asylansøgere og disses mindreårige børn. Hjemmelskravet er derfor efter kommissionens opfattelse ikke opfyldt.

Da der ikke foreligger den fornødne hjemmel i dansk ret, er legalitetskravet i Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, allerede af den grund heller ikke opfyldt.

Forvaltningsretligt var beslutningerne om adskillelse derfor ugyldige og må anses som en nullitet allerede på grund af den manglende hjemmel.

7.3.2.5.2. Materielle krav i øvrigt

Som anført ovenfor i afsnit 7.3.2.5.1 er det kommissionens vurdering, at udlændingelovens § 42 a, stk. 7, ikke kan anvendes som hjemmel for adskillelse af asylpar, der har eller kan have et reelt familieliv. Bl.a. fordi drøftelserne i departementet i forbindelse med praksisændringen ikke angik hjemmelsproblematikken, men navnlig muligheden for at indføre en undtagelsesfri ordning, har kommissionen i det følgende tillige vurderet, om ordningen er i overensstemmelse med de øvrige materielle og formelle krav, der gælder efter dansk forvaltningsret og Danmarks internationale forpligtelser.

Det følger af dansk forvaltningsret, at Udlændingestyrelsens skønsudøvelse skal ske under iagttagelse af de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet. I kraft af den statslige, hierarkiske organisationsstruktur er det departementets opgave at påse, at dette sker.

For så vidt angår grundsætningen om saglig forvaltning kan kommissionen lægge til grund, at der ikke var nærmere juridiske overvejelser om formålet med ordningen. På baggrund af pressemeddelelsen af 10. februar 2016 må

11 Derimod indeholder udlændingelovens kapitel 9 b og 9 c hjemmel til, at børn og unge-udvalget kan træffe bestemmelse om anbringelse uden for det pågældende indkvarteringssted af mindreårige udlændinge, hvis der er en åbenbar risiko for, at den pågældendes sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af utilstrækkelig omsorg, behandling, overgreb mv. Se i øvrigt kapitel 6, afsnit 6.1.1.

det dog lægges til grund, at formålet navnlig var at undgå, at mindreårige asylansøgere blev tvunget til at leve i et forhold med en voksen på de danske asylcentre. Det kan i relation hertil uden videre lægges til grund, at Udlændingestyrelsen den 27. januar 2016 meddelte departementet, at ingen af indkvarteringsoperatørerne havde oplyst om indikationer på tvang eller lignende i de konkrete sager. *Inger Støjberg* har herom forklaret, at hun ikke så det notat fra styrelsen, der indeholdt denne oplysning, men at hun tror, at hun fik at vide, at det forholdt sig nogenlunde som beskrevet i notatet.

Om formålet med praksisændringen den 10. februar 2016 fremgår det i øvrigt af et referat, som Line Skytte Mørk Hansen sendte internt i departementet den 19. januar 2017, at sagen om "barnebrude" var blevet drøftet på et ordførermøde, og at Inger Støjberg under mødet havde oplyst, at der siden drøftelsen af barnebrude ikke var kommet nye par, og at det således havde betydet noget, at drøftelsen havde været der. *Inger Støjberg* har herom forklaret bl.a., at 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. 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. 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.

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

Hensynet til forebyggelse og bekæmpelse af tvang kan imidlertid ikke uden videre begrunde alle myndighedstiltag. Hensynet skal således være *konkret* sagligt i lyset af den enkelte sags omstændigheder, og det tiltag, som det begrunder, skal – for at leve op til det forvaltningsretlige krav om proportionalitet – konkret være nødvendigt og forholdsmæssigt. Hensyn til forebyggelse og bekæmpelse af tvang kan derfor ikke begrunde en *generel* ordning, hvorefter mindreårige mellem 15 og 18 år undtagelsesfrit – over en længere periode – indkvarteres adskilt fra deres ægtefælle eller samlever, herunder i visse tilfælde tillige adskilt fra fælles børn.

For at en ordning om adskillelse af sådanne par vil kunne anses for at være i overensstemmelse med grundsætningen om saglig forvaltning, skal ordningen derfor indebære en konkret og individuel vurdering af, om hensynet til forebyggelse og bekæmpelse af tvang er sagligt i lyset af den enkelte sags omstændigheder. For asylansøgere mellem 15 og 18 år foreligger der ikke nogen nationale retlige normer, der indebærer, at disse personers samlivsforhold i sig selv er ulovligt, idet den seksuelle lavalder i Danmark er 15 år, jf. straffelovens § 222.

Ordningen, som den blev fastlagt den 10. februar 2016, blev iværksat således, at der blev opstillet en generaliseret antagelse om, at der var tale om tvang, hvilket – undtagelsesfrit – førte til adskillelse. Der var således ikke lagt op til, at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering af sagligheden i de konkrete sager. De føromtalte oplysninger om, at der ikke var indikationer på tvang, som fremkom i forbindelse med Udlændingestyrelsens høring af operatørerne i slutningen af januar 2016, ses slet ikke at være indgået i overvejelserne om ordningen. Det blev heller ikke i foråret 2016 i de konkrete sager yderligere undersøgt, om der forelå tvang.

For så vidt angår grundsætningerne om proportionalitet og pligtmæssigt skøn er det i sagens natur en grundlæggende forudsætning for disses overholdelse, at en beslutning om separat indkvartering eller adskillelse af en mindreårig asylansøger fra sin ægtefælle eller samlever er baseret på en konkret og individuel vurdering af den enkelte sags omstændigheder.

Da indkvarteringsordningen i perioden fra den 10. februar 2016 til den 18. marts 2016 var undtagelsesfri, var den således i strid med de tre uskrevne

forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, proportionalitet og pligtmæssig skøn.

Udlændingestyrelsens skønsudøvelse skulle i den foreliggende situation herudover være sket under iagttagelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Menneskerettighedskonventionens artikel 8 er ikke en absolut bestemmelse, og den sikrer derfor ikke asylansøgere, herunder ægtepar eller samlevende, hvor den ene part er mindreårig, en ubetinget ret til at blive indkvarteret sammen i det danske asylsystem. Hvorvidt sådanne par – i overensstemmelse med bestemmelsen – kan indkvarteres særskilt, beror på en konkret og individuel vurdering af, *om* parret har etableret et "familieliv" i artikel 8, stk. 1's forstand, og, i bekræftende fald, *om* en beslutning om særskilt indkvartering er i overensstemmelse med indgrebsbetingelserne i artikel 8, stk. 2, herunder legalitetskravet, som kommissionen tidligere har vurderet.

Allerede fordi instruksen den 10. februar 2016 var undtagelsesfri og indebar, at ingen mindreårige under 18 år kunne indkvarteres på samme asylcenter som deres ægtefælle eller samlever, udgjorde ordningen en krænkelse af artikel 8.

I relation til Danmarks internationale forpligtelser finder kommissionen endvidere anledning til at bemærke, at hensyn relateret til samlivstvang i sager omfattet af ordningen først og fremmest er relevante for vurderingen af, om et par har etableret et beskyttelsesværdigt familieliv, jf. Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 1. Efter kommissionens opfattelse vil et par ved den første indkvartering i asylsystemet kunne indkvarteres separat, såfremt der er konkrete indikationer på eller mistanke om tvangssamliv, og den separate indkvartering vil kunne opretholdes, indtil der er foretaget en grundig, oplyst vurdering af, hvorvidt der er tale om samlivstvang eller ej samt eventuelle andre indikationer på, at der ikke er tale om et reelt familieliv. Derved sikres overholdelse af danske myndigheders positive menneskeretlige forpligtelse til at sikre mindreårige asylansøgeres tarv, herunder at de ikke udsættes for tvang eller overgreb. Den separate, første indkvartering giver i sådanne situationer den mindreårige mulighed for at overveje, om ægteskabet eller samlivet er frivilligt. Såfremt familielivsvurderingen efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 1, fører til en konklusion om, at der er tale om et tvangssamliv, finder artikel 8 ikke anvendelse, og bestemmelsen vil allerede af den

grund ikke være til hinder for en (fortsat) særskilt indkvartering af parret. Se endvidere afsnit 7.3.4.1.2.

Det er kommissionens vurdering, at det er særdeles tvivlsomt, om hensynet til *generelt* at forebygge eller undgå tvang kan indgå i den vurdering, der skal foretages efter artikel 8, stk. 2, i tilfælde hvor Udlændingestyrelsen efter artikel 8, stk. 1, allerede har vurderet – eller lagt til grund – at der *konkret* foreligger et beskyttelsesværdigt familieliv, herunder altså også, at der konkret ikke foreligger tvang. Menneskerettighedsdomstolen har bl.a. i dommen i Biao mod Danmark fra 2016 om udlændingelovens dagældende tilknytningskrav anført, at lovlige formål skal være konkret underbyggede, og at sådanne formål ikke må være baseret på generelle forudindtagede eller spekulative antagelser, der udelukker konkrete vurderinger. Kulturelle forhold i parrets hjemland kan således ikke tillægges en sådan vægt i sager omfattet af ordningen, at par, der kommer fra et givet hjemland, generelt må anses for at være underlagt et tvangsægteskab eller tvangssamliv. I øvrigt finder kommissionen på baggrund af oplysningerne om de berørte par, jf. kapitel 9, at der for mange af parrene forelå flere oplysninger, der pegede i retning af, at de pågældende par sandsynligvis måtte anses for at have haft et beskyttelsesværdigt familieliv i artikel 8's forstand. I den forbindelse henviser kommissionen til det ovenfor anførte om, at Udlændingestyrelsen den 27. januar 2016 meddelte departementet, at ingen af indkvarteringsoperatørerne havde oplyst om indikationer på tvang eller lignende i de konkrete sager.

7.3.2.5.3. Formelle krav

Som allerede konstateret har beslutninger om separat indkvartering af asylpar, hvor den ene part er mindreårig, karakter af intensive indgreb i de pågældende personers retsforhold. Dette gælder desto mere i situationer, hvor parret har børn eller er gravide. I forlængelse heraf lægger kommissionen til grund, at sådanne beslutninger har karakter af afgørelser i forvaltningsretlig forstand, uanset om de berørte par efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning om separat indkvartering eller ej. Afgørende for denne vurdering er, at der er tale om beslutninger truffet på offentligretligt grundlag, der ensidigt fastlægger retsstillingen for de berørte asylpar på en for dem væsentlig og indgribende måde. Endvidere taler reale grunde – herunder den manglende rekursmulighed og de berørte personers sårbarhed – for, at parrene skal tillægges forvaltningslovens partsrettigheder. Kommissionen finder derfor, at forvaltningslovens partsrettigheder skulle have været iagttaget i tillæg til

bl.a. officialprincippet i sager omfattet af indkvarteringsordningen fra den 10. februar 2016 og frem.

I februar 2016, hvor adskillelsen af mindreårige asylansøgere fra deres ægtefælle eller samlever blev betragtet som faktisk forvaltningsvirksomhed af udlændingemyndighederne, og hvor ordningen i det hele var undtagelsesfri, gav den ikke anledning til, at der skulle foretages partshøringer, andre former for sagsoplysning i overensstemmelse med det forvaltningsretlige officialprincip eller gives begrundelser for adskillelserne i de enkelte sager. Partshøringer blev heller ikke faktisk gennemført, og der blev ikke givet begrundelser for adskillelserne. Ordningen var derfor også i strid med disse formelle forvaltningsretlige krav.

Det følger af praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, at der stilles krav om tilstedeværelsen af processuelle garantier i den nationale proces, der fører til indgreb i et familieliv efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8. De processuelle garantier, der skal forebygge, at der træffes vilkårlige indgreb i familieliv, kan bl.a. indebære krav om en sagsbehandling, der fremmes med fornøden hurtighed og en ret til begrundelse af afgørelser. Kravene gælder særligt i sager, der omhandler sårbare persongrupper såsom flygtninge. Efter kommissionens opfattelse var ordningen i februar 2016 som følge af bl.a. den manglende gennemførelse af grundlæggende sagsoplysningsskridt og manglende begrundelse – hvilket igen var en følge af instruksens undtagelsesfrie karakter – tillige i strid med de processuelle krav i Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

7.3.2.5.4. Samlet konklusion

Samlet set finder kommissionen, at den indkvarteringsordning, som blev etableret den 10. februar 2016 med den undtagelsesfrie instruks til Udlændingestyrelsen, var klart ulovlig. Ordningen var i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, proportionalitet og pligtmæssigt skøn. Herunder indeholdt ordningen ikke mulighed for i de konkrete sager at undersøge, om der forelå tvang, selvom det i pressemeddelelsen var angivet som formålet med adskillelserne at forhindre, at mindreårige blev "tvunget til at leve i et forhold med en voksen på asylcentrene". Allerede fordi instruksen var undtagelsesfri og indebar, at ingen mindreårige under 18 år kunne indkvarteres på samme asylcenter som deres ægtefælle eller samlever, udgjorde ordningen desuden en krænkelse af Menneskerettighedskonventio-

nens artikel 8. Da indkvarteringsordningen var undtagelsesfri, var der heller ikke anledning til at foretage partshøringer, andre former for sagsoplysning eller træffe begrundede afgørelser om adskillelserne i de enkelte sager. Ordningen var derfor også i strid med de formelle og processuelle krav, der stilles efter både dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen.

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

Kommissionen finder anledning til at fremhæve, at flere andre europæiske lande i begyndelsen af 2016 også håndterede problemstillinger om indkvartering af ægtepar eller samlevende, hvor den ene part er mindreårig. Kommissionen har i forbindelse med sin undersøgelse modtaget oplysninger fra Sverige, Norge, Finland, Holland og Belgien om, hvilken praksis de pågældende lande fulgte i sådanne sager. Samtlige disse lande håndterede sagerne ved ordninger, der var karakteriseret ved, at der blev foretaget konkrete og individuelle vurderinger af omstændighederne i de enkelte sager, jf. kapitel 6, afsnit 6.6.

I forhold til Børnekonventionen har kommissionen lagt til grund, at konventionen ikke selvstændigt medfører en videre forpligtelse for danske myndigheder på sagsområder dækket af kommissoriet, end hvad der følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, jf. kapitel 6, afsnit 6.2.4.2. Kommissionen finder dog på baggrund af kommissoriet anledning til at bemærke, at ordningens undtagelsesfrie karakter også har udelukket, at der i de enkelte sager har kunnet foretages en vurdering af, hvad der var bedst af hensyn til barnets tarv, hvorfor ordningen – uanset anvendelsen af Menneskerettighedskonventionens artikel 8 i øvrigt – ikke kan anses for at have været i overensstemmelse med Børnekonventionen.

7.3.2.6. Rådgivningen af Inger Støjberg op til den 10. februar 2016 om lovligheden af en undtagelsesfri instruks

Kommissionen har fundet, at den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 om indkvarteringsordningen, var klart ulovlig.

Efter kommissoriet skal kommissionen undersøge og redegøre for den rådgivning, som blev ydet til Inger Støjberg i forbindelse med tilblivelsen af pressemeddelelsen og departementets instruktioner til Udlændingestyrelsen.

Spørgsmålet for kommissionen er herefter, hvad der kan lægges til grund om den rådgivning om indkvarteringsordningen, som Inger Støjberg modtog fra departementets embedsfolk.

Indkvarteringsordningen har flere gange været drøftet mellem Inger Støjberg og embedsfolk fra departementet. Første gang, spørgsmålet blev drøftet, var den 25. januar 2016 i forbindelse med, at Inger Støjberg – der på dette tidspunkt befandt sig i en minibus på vej til lufthavnen i Bruxelles sammen med bl.a. Lykke Sørensen og Mark Thorsen – skrev et opslag på Facebook, hvor hun tilkendegav, at det var uacceptabelt, at "barnebrude indkvarteres sammen med deres ægtefæller på danske asylcentre", og at det skulle stoppes omgående.

Inger Støjberg og *Mark Thorsen* har forklaret, at Lykke Sørensen i den forbindelse gav udtryk for, at Inger Støjberg, der havde ansvaret for asylcentrene, kunne adskille "barnebrude" fra deres ægtefæller. *Lykke Sørensen* har under sine forklaringer ikke afvist, at hun kan have udtrykt sig som forklaret af bl.a. Inger Støjberg, men at hun på det tidspunkt havde den opfattelse, at der var tale om børn under 15 år, ligesom man ikke behandlede en sådan sag "på to minutter i et folkevognsrugbrød".

I dagene efter den 25. januar 2016 blev der udarbejdet et notat om Udlændingestyrelsens praksis i sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere. Det endelige notat, der var dateret den 2. februar 2016 og havde overskriften "Notat om indkvartering af mindreårige asylansøgere, der indrejser sammen med personer, som angives at være ægtefælle eller samlever", blev godkendt af Inger Støjberg den 9. februar 2016.

Notatet indeholder den eneste skriftlige rådgivning til Inger Støjberg om indkvarteringsordningen forud for den 10. februar 2016. Den skriftlige rådgivning, der ikke direkte omtalte internationale konventioner, havde sammenfattende følgende indhold:

> "*Ad 2.*
> Ministeriet finder, at det klare udgangspunkt i alle tilfælde – og dermed også i tilfælde, hvor der er tale om en mindreårige asylansøgere over 15 år – skal være, at mindreårige ikke indkvarteres på et asylcenter sammen med en ægtefælle/ samlever.

Udmøntning af Udlændingestyrelsens faktiske forvaltningsvirksomhed i forhold til indkvartering af asylansøgere i den periode, hvor den pågældende er omfattet af styrelsens forsørgelsespligt, er underlagt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger som saglighed og lighed.

Det vurderes, at der er tale om et sagligt hensyn, hvis indkvartering af mindreårige uanset alder i asylsystemet generelt sigter mod at undgå situationer, hvor et barn som følge af myndighedernes faktiske forvaltningsvirksomhed risikerer at blive tvunget til et samliv i strid med barnets egen frie vilje og barnets bedste. Det indgår i vurderingen, at der er tale om en tidsmæssigt afgrænset periode, indtil barnet meddeles opholdstilladelse eller skal udrejse.

Til gengæld stilles der ikke krav om, at det ved Udlændingestyrelsens vurdering af, hvor asylindkvartering skal finde sted, f.eks. indgår, om der er tale om et ægteskab, der kan anerkendes efter dansk ret.

Også i øvrigt vurderes det, at der er meget vide rammer for styrelsens indkvarteringsvirksomhed på asylområdet, så længe der varetages saglige hensyn. I relation til indkvartering af mindreårige bemærkes, at også uledsagede mindreårige med familie her i landet som udgangspunkt indkvarteres på asylcentre, medmindre barnets tarv åbenbart taler herimod. Det betyder f.eks., at en mindreårig på 16 år, der har bedsteforældre med ophold her i landet, og som er indkvarteret på et asylcenter og ikke mistrives på dette center, ikke vil blive anbragt i familiepleje på kommunens foranledning og altså vil skulle opfylde 6-månederskravet for at få tilladelse til privat indkvartering.

Det vurderes dog, at barnets tarv i visse tilfælde med styrke vil tale for, at der sker indkvartering af mindreårige over 15 år i tilknytning til en ægtefælle/samlever. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor parterne har haft et forudgående samliv, hvor parret har fælles barn, hvor aldersforskellen mellem parterne er begrænset, og hvor hensynet til den mindreåriges tarv også i øvrigt med styrke taler derfor. Som udgangspunkt vil alle disse hensyn skulle foreligge, for at der skal ske indkvartering med ægtefællen/samleveren, og det er således ikke tilstrækkeligt, at parret (alene) har haft et forudgående samliv og aldersmæssigt er tæt på hinanden.

Det foreslås derfor, at udgangspunktet om, at mindreårige ikke indkvarteres på et asylcenter i tilknytning til en ægtefælle/samlever, fraviges for mindreårige over 15 år i tilfælde, hvor dette [åbenbart] vil stride mod barnets tarv.

Forslaget indebærer ikke, at parret i disse tilfælde indkvarteres sammen som ægtefæller/samlevere, dvs. f.eks. på samme værelse; i stedet vil der skulle være tale om individuelle indkvarteringer på hvert sit værelse/i hvert sit rum, men på samme center, således at det står parterne frit for f.eks. at udøve et samliv med deres fælles barn, uden at dette begrænses af en geografisk afstand mellem indkvarteringsstederne.

I alle tilfælde skal Udlændingestyrelsen bestemme, hvem af forældrene et fællesbarn skal indkvarteres sammen med.

4. Indstilling

På denne baggrund indstilles det, at Udlændingestyrelsens praksis ved indkvartering af mindreårige fremover tilrettelægges således,

...

– at mindreårige på 15 år eller derover ikke kan indkvarteres på et asylcenter sammen med en ægtefælle/samlever, medmindre dette åbenbart vil stride mod den mindreåriges tarv. Foreligger der sådanne hensyn til den mindreåriges tarv, skal parterne indkvarteres hver for sig, men på det samme asylcenter."

Som det fremgår, var den foreslåede ordning herefter, at alle par som udgangspunkt skulle adskilles, og at de par, der ikke kunne adskilles, i stedet skulle indkvarteres på hvert sit værelse på samme center.

I forbindelse med notatets udarbejdelse var der drøftelser på embedsmandsniveau om at lave en ordning, der så vidt muligt imødekom Inger Støjbergs ønske om at kunne adskille samtlige par, hvor en mindreårig asylansøger var indkvarteret sammen med en ægtefælle eller samlever.

Mark Thorsen, der deltog i drøftelser herom, har forklaret bl.a., at i hvert fald han under de tidlige drøftelser med Lykke Sørensen og Jesper Gori fik indtryk af, at der var "frit slag i bolledejen", og at man kunne designe den ordning, som

man ønskede. Ifølge forklaringen fra Mark Thorsen skulle Jesper Gori – på et møde få dage forud for den 2. februar 2016, hvor også ministeren deltog – have givet udtryk for, at man ville kunne lave en undtagelsesfri ordning. Forklaringen fra Mark Thorsen støttes af forklaringen fra *Uffe Toudal Pedersen*, der også opfattede drøftelserne forud for den 2. februar 2016 således, at det var holdningen i departementet, at det måske kunne lade sig gøre at etablere en undtagelsesfri ordning.

Kommissionen har fundet, at det ikke har været af væsentlig betydning for kommissionens redegørelse at søge drøftelserne forud for den 9. februar 2016 nærmere afdækket, idet alle, der har afgivet forklaring om dette forløb, er enige om, at det med notatet af 2. februar 2016 og de efterfølgende drøftelser stod klart for alle de involverede i departementet, at der ikke lovligt kunne etableres en ordning uden mulighed for undtagelser.

Inger Støjberg har herom forklaret bl.a., at hun mildt sagt ikke var glad for, at der skulle være undtagelser, men det måtte hun acceptere, idet reglerne nu engang var sådan. Det var imidlertid samtidig hendes opfattelse, at man kunne lave en ordning, hvor det helt klare udgangspunkt var, at der skulle ske adskillelse, og at der skulle rigtigt meget til for ikke at adskille parrene.

En sådan opfattelse af, at ordningen ikke måtte være undtagelsesfri, men hvor der dog skulle rigtigt meget til for ikke at adskille parrene, synes også at have været den gennemgående opfattelse hos alle de personer i departementet, der har været involveret i eller har modtaget rådgivningen, og som har afgivet forklaring herom. En sådan opfattelse svarer også til beskrivelsen i notatet af 2. februar 2016 som citeret ovenfor.

At der ikke kunne være tale om en undtagelsesfri ordning, og at en ordning skulle være baseret på konkrete og individuelle vurderinger, blev efter de afgivne forklaringer formidlet til Inger Støjberg på de møder, der var med hende efter hendes godkendelse af notatet den 9. februar 2016 og inden udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016.

Ifølge Inger Støjbergs egen forklaring blev det i hvert fald meget klart fremhævet af Lykke Sørensen under koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, der er nærmere beskrevet i afsnit 7.3.2.2.1.

Efter de afgivne forklaringer må det desuden lægges til grund, at dette forhold også blev tilkendegivet af Jesper Gori under et møde den 9. februar 2016 kl. 15.30, hvor bl.a. Inger Støjberg deltog.

Uffe Toudal Pedersen har herom forklaret bl.a., at han er sikker på, at de så har haft den samme diskussion, som de havde haft tidligere, om, hvorvidt man kunne administrere uden undtagelser. Han er sikker på, at det blev sagt, at "det kan man ikke". Han husker ikke, om ordet ulovligt blev nævnt i denne forbindelse. Juristerne har dog givetvis sagt, at man ikke kunne administrere en ordning uden undtagelser, hvis Danmarks internationale forpligtelser skulle overholdes.

Inger Støjberg har herom forklaret bl.a., at hun forinden [mødet] havde godkendt et notat om, at der i sjældne tilfælde kunne være undtagelser. Hun ønskede at diskutere adskillelsen, men selvfølgelig kunne der i helt særlige tilfælde være undtagelser. Tankegangen i ministeriet var i begyndelsen, at alle kunne adskilles, men herefter var der en proces, som førte til, at en lille del ikke kunne adskilles. Da hun godkendte notatet, var det hendes indtryk, at der var meget få, som ikke kunne adskilles. Det var ifølge notatet det "klare udgangspunkt" i alle tilfælde, at der skulle ske adskillelse, ligesom der skulle opfyldes en række betingelser. Der skulle rigtig meget til for ikke at adskille parrene.

Line Skytte Mørk Hansen har forklaret bl.a., at Jesper Gori på mødet detaljeret gennemgik hovedreglen og undtagelserne, og at der ikke var nogen tvivl om, at ministeren fik at vide, at der kunne være en hovedregel, men at der ville komme til at være undtagelser.

Jesper Gori har forklaret bl.a., at de under dette møde drøftede ordningen. Han redegjorde selv for overvejelserne om ordningen, og som han husker det, tog ministeren ordet og var tydelig om, at hun ønskede en ordning, hvor alle skulle skilles ad. Han blev spurgt til, om man kunne adskille alle, og som han husker det, sagde han, at deres vurdering var, at man i hovedparten af sagerne kunne adskille, men at der ville skulle foretages en konkret vurdering, og at man ikke kunne operere med en absolut ordning. Han tror, at ministeren og Mark Thorsen sammen udfordrede ham og bad ham komme med eksempler. Han husker ikke præcist, hvad han sagde. Han mener, at han blev spurgt, hvad retsstillingen var, hvis man indkvarterede dem på samme center, og det blev

i den forbindelse sagt til ham: "Det må man kunne gøre". Han sagde, at det nok kunne være rigtigt, at man i rigtig mange sager kunne gøre dette, men at virkeligheden er mangfoldig, og at det ikke ville kunne udelukkes, at der ville kunne opstå en sag, hvor der ville skulle ske fælles indkvartering. Han sagde ligeledes, at der under alle omstændigheder med tiden ville kunne komme sådanne sager, idet det saglige hensyn ville miste sin vægt i forhold til intensiteten af indgrebet, hvis der var tale om et langvarigt ophold.

Anne Nygaard Just, der ligeledes deltog i mødet, har herom forklaret, at det, der blev drøftet, var, hvad man kunne gøre, og hvad man ikke kunne gøre i relation til ordningen, men det er klart, at drøftelsen var foranlediget af, at de skulle lave en pressemeddelelse. Hun kan ikke huske, hvad der ordret blev sagt på mødet. Jesper Gori sagde, at det ikke kunne udelukkes, at det var i strid med de internationale konventioner at sige, at alle skulle adskilles.

Mark Thorsen har om mødet forklaret bl.a., at det var et møde, der var en smule rodet, fordi de både drøftede notatet, det vil sige ordningen som sådan, og hvad de kunne skrive i pressemeddelelsen. Konklusionerne på de drøftelser, de havde haft, blev gennemgået af Jesper Gori. Han og ministeren spurgte kritisk ind til, om dette udgjorde den mur- og nagelfaste konklusion på, hvad man kunne. Dette skyldtes, at de under mødet en uge tidligere havde fået oplyst en anden ramme. Han og ministeren spurgte således, om "det var deres endelige svar", hvilket blev bekræftet.

Der er efter forklaringerne og det skriftlige materiale, der er indgået i kommissionens undersøgelse, ikke nogen tvivl om, at Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var blevet advaret om, at en ordning uden undtagelser ikke ville være lovlig. Der er ikke fuldstændig klarhed over det nærmere ordvalg i forbindelse med drøftelserne, herunder er der ikke oplysninger om, at der er anvendt ord som "advarsel", "ulovlig" eller lignende, men tilkendegivelsen fra embedsfolkene har i relation til muligheden for en undtagelsesfri ordning været klar. Rådgivningen om det ulovlige i en undtagelsesfri ordning har alene været mundtlig, men blev i hvert fald i flere tilfælde givet i en sammenhæng, hvor flere embedsfolk var til stede. Hertil kommer, at Inger Støjberg har forklaret, at hun anså den ordning, der var udtrykt i notatet af 2. februar 2016, som definerende for, hvor "kanten" var, og at denne ordning udgjorde "en rød linje".

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

Det skal i denne forbindelse desuden bemærkes, at hverken embedsfolkene eller Inger Støjberg i februar 2016 var bekendt med omstændighederne i de konkrete sager. I sagens natur kunne en vurdering på dette tidspunkt af, at "hovedparten" af parrene kunne adskilles, under alle omstændigheder alene være udtryk for spekulationer over resultatet af fremtidig konkret sagsbehandling.

De eneste oplysninger, der ses at tale imod, at Inger Støjberg skulle være blevet advaret om, at en ordning uden undtagelser ikke ville være lovlig, er udtalelser, som Inger Støjberg fremkom med i sommeren 2017, herunder i et interview bragt i Politiken den 21. maj 2017. Inger Støjberg har imidlertid for kommissionen forklaret, at "noget af det, der står i interviewet, er noget vrøvl", og at når hun udtalte, at "vurderingen var, at instruksen var lovlig", henviste hun i virkeligheden til pressemeddelelsen. Herudover har Inger Støjberg under samrådet den 1. juni 2017 og for kommissionen anført, at hun ikke var blevet advaret om, at en udsendelse af pressemeddelelsen – i sig selv – ville være ulovlig.

Vedrørende spørgsmålet om, hvilken rådgivning Inger Støjberg specifikt modtog i relation til, om det ville være ulovligt – i sig selv – at udsende en pressemeddelelse indeholdende en beskrivelse af en undtagelsesfri ordning alene i den hensigt at udtrykke en politisk holdning, er billedet en smule mere uklart.

Der er afgivet modstridende forklaringer om, hvorvidt departementets jurister deltog i drøftelser, der forholdt sig til lovligheden af udsendelsen af en pressemeddelelse med et sådant indhold, herunder navnlig hvad drøftelserne på mødet den 9. februar 2016 kl. 15.30 angik. *Inger Støjberg* har om dette møde forklaret bl.a., at de alene drøftede pressemeddelelsen, hvilket til dels støttes af *Uffe Toudal Pedersen*, der har forklaret, at pressemeddelelsen var eneste omdrejningspunkt på mødet. Han har dog ligeledes forklaret, at Inger Støjberg på mødet tilkendegav, at hun ville have en "ordning" uden undtagelser. *Mark Thorsen* har forklaret, at de både drøftede notatet og pressemeddelelsen, og *Line Skytte Mørk Hansen* har om mødet forklaret bl.a., at hun ikke husker, at de drøftede pressemeddelelsen på mødet. *Jesper Gori* har forklaret, at de drøftede ordningen, hvilket også var den opfattelse, *Anne Nygaard Just* havde af mødet.

Henset til beskrivelsen af de drøftelser, der fandt sted – både på dette møde og senere – hvor Inger Støjberg som beskrevet nedenfor fastholdt, at hun ville have en undtagelsesfri ordning, er det kommissionens vurdering, at det kan lægges til grund som utvivlsomt, at de drøftelser, som departementets jurister deltog i, alene forholdt sig til spørgsmålet om ordningen som sådan og ikke særskilt forholdt sig til, om der – uanset ordningens indhold – kunne udsendes en pressemeddelelse indeholdende en beskrivelse af en undtagelsesfri ordning.

I relation til den rådgivning, som Inger Støjberg modtog – isoleret set – om udsendelse af pressemeddelelsen, kan det herefter lægges til grund, at det alene var Uffe Toudal Pedersen og Mark Thorsen, der i givet fald blev inddraget i drøftelser om, hvorvidt det i sig selv ville være ulovligt at udsende pressemeddelelsen. Inger Støjberg ses ikke i denne relation at være blevet advaret af hverken Uffe Toudal Pedersen eller Mark Thorsen herom.

Sammenfattende finder kommissionen, at der ikke er nogen tvivl om, at Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var blevet advaret af embedsfolk fra sit departement om, at en ordning uden undtagelser ikke ville være lovlig. Advarslen herom var givet mundtligt under et møde den 9. februar 2016 kl. 15.30 og på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Det kan endvidere med en høj grad af sikkerhed lægges til grund, at Inger Støjberg, Uffe Toudal Pedersen og Mark Thorsen ikke indhentede en juridisk vurdering af, om udsendelsen af den pågældende pressemeddelelse uden undtagelser i sig selv ville være ulovlig.

Det kan som anført endvidere lægges til grund, at Inger Støjberg i forbindelse med rådgivningen fra departementet samtidig var blevet bibragt en opfattelse af, at man lovligt kunne lave en ordning, der ville føre til, at i hvert fald hovedparten af de omhandlede par ville kunne skilles ad, og at undtagelsesmulighederne kunne gøres snævre.

Endvidere fremgår det af sagens oplysninger, at det i al fald den 9. og 10. februar 2016 navnlig var Danmarks internationale forpligtelser, der i drøftelserne med Inger Støjberg blev anvendt som rammesættende for ordningen. Samtidig blev det dog ifølge *Jesper Goris* forklaring nævnt, at det ikke så meget var et spørgsmål om procesrisiko i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, men handlede om, at danske domstole i en konkret sag nåede frem til, at der ikke kunne ske adskillelse. Der foreligger i sagen ikke oplysninger om, at Inger Støjberg på noget tidspunkt blev rådgivet specifikt om forvaltningsretlige krav i forbindelse med indkvarteringsordningen, idet formelle forvaltningsretlige krav dog helt overordnet kan være blevet nævnt under koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. *Kasper Højvang Kyed* har således forklaret, at det på koncerndirektionsmødet blev drøftet, om adskillelsen af parrene og placeringen af dem på forskellige asylcentre var faktisk forvaltningsvirksomhed eller en myndighedsafgørelse. Som han husker det, var det Henrik Grunnet, der bragte dette spørgsmål op. Han husker, at ministeren sagde, at hun ønskede en adskillelse af "barnebrudene", og at Lykke Sørensen sagde, at det kunne man ikke uden at foretage visse forvaltningsretlige skridt. *Henrik Grunnet* har forklaret, at han selv undervejs i kommunikationen deltog i drøftelser om, hvorvidt indkvartering skulle opfattes som faktisk forvaltningsvirksomhed, og han gjorde i "randen" af mødet stilfærdigt opmærksom på, at det, der skete ved en adskillelse af asylpar, var noget andet end faktisk forvaltningsvirksomhed, og at der var tale om en proces, som rejste spørgsmål om, hvilken fremgangsmåde der skulle følges, hvor lang tid parrene skulle være adskilt, og hvordan dette nærmere skulle ske. Han sagde ikke noget om partshøring, men han sagde, at man ikke kunne adskille uden en proces. Situationen inviterede ikke til, at han sagde yderligere. Henrik Grunnets forklaring herom må dog forstås således, at Inger Støjberg ikke var til stede på dette tidspunkt. Herudover omtales det i notatet af 2. februar 2016, som Inger Støjberg godkendte den 9. februar 2016, at udmøntningen af Udlændingestyrelsens faktiske forvaltningsvirksomhed i forhold til indkvartering af asylansøgere er underlagt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger som "saglighed og lighed". Uanset det anførte kan det dog – som nævnt – ikke med nogen

rimelig sikkerhed lægges til grund, at Inger Støjberg blev rådgivet specifikt om, at også de danske forvaltningsretlige regler var til hinder for en ordning med en undtagelsesfri adskillelse af alle par.

7.3.2.7. Hensigten med pressemeddelelsen

Kommissionen er kommet frem til, at den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen i februar 2016 om indkvarteringsordningen, var klart ulovlig, og at Inger Støjberg forinden udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 var blevet advaret om, at departementet ikke lovligt ville kunne udstede en instruks om undtagelsesfrit at adskille alle mindreårige asylansøgere fra deres ægtefælle eller samlever på hvert sit asylcenter.

Som anført af Folketingets Ombudsmand i sin redegørelse af 23. marts 2017 medførte instruksen en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i de konkrete sager.

Inger Støjberg har imidlertid for kommissionen forklaret, at det ikke var hendes hensigt med pressemeddelelsen, at denne skulle beskrive retningslinjerne for den praksisændring, der skulle administreres efter, idet administrationen ikke skulle ske i overensstemmelse med pressemeddelelsen, men i overensstemmelse med det notat af 2. februar 2016, som hun godkendte den 9. februar 2016. Pressemeddelelsen var alene udtryk for, at hun ønskede en meget klar politisk kommunikation, hvor det var vigtigt at kommunikere den absolutte hovedregel og ikke alle undtagelserne.

Forklaringen fra Inger Støjberg må – når den ses i sammenhæng med kommissionens bevisresultat om indholdet af den instruks, der rent faktisk blev givet til Udlændingestyrelsen – forstås på den måde, at det må bero på en misforståelse eller en fejl begået af embedsfolk i departementet, at Udlændingestyrelsen modtog en anden instruks end den, som Inger Støjberg med sin godkendelse af notatet havde forudsat.

Inger Støjbergs forklaring har støtte i hendes godkendelse af det omhandlede notat af 2. februar 2016, ligesom hendes forklaring – i hvert fald i nogen grad – bliver bakket op af forklaringerne afgivet af navnlig Uffe Toudal Pedersen og Mark Thorsen.

Uffe Toudal Pedersen har således forklaret bl.a., at ministeren havde lidt svært ved helt at tage til sig, at der var en juridisk forpligtelse, som betød, at der ikke kunne ske adskillelse i alle tilfælde. I hans verden blev tvivlen afklaret, inden notatet blev færdiggjort og godkendt i F2. Ministeren havde det synspunkt, at parrene skulle skilles ad, og de fortalte hende, at det ikke kunne lade sig gøre, fordi der ville være tilfælde, hvor et par ikke kunne adskilles. Konklusionen blev det, der fremgår af notatet. Notatet blev færdiggjort og lagt op, hvorefter ministeren godkendte det. Han vil ikke sige, at ministeren "købte" synspunktet undervejs i drøftelserne, men de samlede diskussionen op i notatet og lagde det op til hende til godkendelse, og hun sagde god for det ved at "vinge det af".

Mark Thorsen har forklaret bl.a., at de drøftede notatet på mødet den 9. februar 2016 kl. 15.30. Han og ministeren spurgte kritisk ind til, om dette udgjorde den mur- og nagelfaste konklusion på, hvad man kunne, hvilket blev bekræftet. Nu havde de notatet på plads og skulle fastlægge, hvordan de skulle kommunikere ordningen. Han husker ikke, at ministeren på mødet sagde, at hun havde godkendt notatet. Ministeren gav på mødet en lidt træt accept, som når man trækker på skuldrene og siger: "Så er det sådan, det er". Det var ikke sådan, at ministeren gik fra mødet og sagde: "Det var vel nok dejligt, at vi nåede til den konklusion", og det kunne man tydeligt mærke på ministeren.

Også *Line Skytte Mørk Hansen* har afgivet en forklaring om notatet og ordningen som sådan. Hendes forklaring er dog ikke konsistent, idet hun modsat Inger Støjberg og Mark Thorsen ifølge sin forklaring erindrer det sådan, at spørgsmålet om, hvorvidt ordningen kunne være undtagelsesfri, fortsat blev drøftet, efter at Inger Støjberg havde godkendt notatet den 9. februar 2016. Hun husker ikke, at hun drøftede notatet efter den 9. februar 2016, men under telefonsamtalen med Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016 (hvor den mundtlige instruks til Udlændingestyrelsen blev givet) læste hun op af indstillingen i notatet. Som det fremgår af afsnit 7.3.2.2.2 har kommissionen fundet, at der er et meget sikkert grundlag for at tilsidesætte i hvert fald den del af Line Skytte Mørk Hansens forklaring, der vedrører indholdet af hendes telefonsamtale(r) den 10. februar 2016 med Lene Linnea Vejrum.

Kommissionen har – over for de ovenfor anførte forklaringer – kunnet konstatere flere omstændigheder i Inger Støjbergs eksterne og interne kommunikation, der taler imod, at Inger Støjberg på tidspunktet for udsendelsen

af pressemeddelelsen kan have forudsat, at indkvarteringsordningen skulle administreres i overensstemmelse med notatet af 2. februar 2016. Disse omstændigheder gennemgås i de følgende to afsnit.

7.3.2.7.1. Inger Støjbergs eksterne kommunikation

Der er ingen tvivl om, at Inger Støjbergs eksterne kommunikation omkring den 10. februar 2016 og i hvert fald frem til et godt stykke ind i marts 2016 tegnede et klart billede af en praksisændring på indkvarteringsområdet, der indebar, at ingen asylansøgere under 18 år måtte bo sammen med en ægtefælle eller samlever; med andre ord en undtagelsesfri ordning.

Af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, som Inger Støjberg godkendte, fremgår det således bl.a.:

> "...
> **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 skrider 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 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."

Samme dag deltog Inger Støjberg i en række interviews, hvor hun gjorde rede for "de nye regler" på samme måde, som praksisændringen var beskrevet i pressemeddelelsen. I et interview vist på TV2 den 10. februar 2016 udtalte Inger Støjberg således, at "de tilfælde hvor der er unge, der er under 18 år, der bor sammen i dag, der vil de blive skilt ad." På et spørgsmål, om dette også gjaldt par med børn, udtalte Inger Støjberg: "Ja, de bliver også skilt ad." Og

adspurgt om ikke man kunne lave individuel sagsbehandling, udtalte Inger Støjberg: "Men det her er jo individuel sagsbehandling, og det er jo sådan, at indtil nu er det jo blevet vurderet, at de godt må bo sammen, nu vurderer vi bare anderledes."

En beskrivelse af den nye praksisændring svarende til pressemeddelelsen blev også givet til Folketinget i forbindelse med besvarelsen af et folketingsspørgsmål nr. S 630 den 24. februar 2016.

7.3.2.7.2. Inger Støjbergs interne kommunikation

Inger Støjbergs interne kommunikation i departementet om ordningen er ifølge Inger Støjbergs forklaring først og fremmest kommet til udtryk i hendes godkendelse af notatet af 2. februar 2016.

Inger Støjberg har således forklaret bl.a., at ordningen var besluttet i notatet og var noget andet end pressemeddelelsen. Det, der fremgår af notatet af 2. februar 2016, som hun godkendte den 9. februar 2016, er helt centralt og var omdrejningspunktet for det videre forløb. Hun sagde ikke nødvendigvis under koncerndirektionsmødet, at hun accepterede undtagelser, idet hun allerede havde godkendt notatet. Måske sagde hun det, og måske sagde hun det ikke. Når en minister godkender en sag, slipper man den formelle del af sagen, hvorefter embedsværket tager over. Hun forventede, at der blev "taget affære", efter at hun havde godkendt notatet. Herefter er sagen ikke omkring hendes bord, og hun antager, at der bliver administreret efter det, der er besluttet.

Flere af de forklaringer, der har været afgivet i sagen, peger imidlertid i retning af, at der også efter, at Inger Støjberg den 9. februar 2016 kl. 13.44 godkendte notatet, var drøftelser om selve indkvarteringsordningen, herunder om den kunne være undtagelsesfri. Sådanne drøftelser fandt sted allerede på et møde samme dag kl. 15.30.

Uffe Toudal Pedersen har således forklaret, at Inger Støjberg på mødet den 9. februar 2016 kl. 15.30 sagde, at hun ville have en ordning uden undtagelser. Også *Line Skytte Mørk Hansen* har forklaret, at de på mødet den 9. februar 2016 kl. 15.30 fortsat drøftede ordningen og notatet, og at der ikke var tvivl om, at ministeren gerne ville et andet sted hen. Ifølge *Jesper Goris* forklaring opfattede han ikke den 9. februar 2016, at ordningen lå fast. På mødet kl.

15.30 tog ministeren ordet og var tydelig om, at hun ikke ønskede den ordning, som notatet lagde op til. Hun ønskede en ordning, hvor parrene i alle tilfælde skulle skilles ad. Efter mødet var det hans helt klare opfattelse, at ministeren ikke ønskede, at der skulle være undtagelser. Endelig har *Anne Nygaard Just* om mødet den 9. februar 2016 kl. 15.30 forklaret bl.a., at ministeren gerne ville have alle adskilt. Ministeren blev ved med at udfordre Jesper Gori og sige, at hun gerne ville have, at det så vidt muligt skulle være undtagelsesfrit.

Efter mødet blev der udarbejdet en pressemeddelelse, der beskrev de nye retningslinjer uden at nævne muligheden for undtagelser. Det kan lægges til grund, at Uffe Toudal Pedersen og Jesper Gori forsøgte at få undtagelsesmuligheden ind i pressemeddelelsen, men at dette blev afvist af Inger Støjberg og Mark Thorsen. Det må efter oplysningerne og de afgivne forklaringer i sagen lægges til grund, at der hos flere af de centrale embedsfolk i ministeriet – eller i hvert fald hos Lykke Sørensen – var en ikke unaturlig forventning om, at pressemeddelelsen skulle beskrive ordningen, og når Inger Støjberg i pressemeddelelsen ikke ønskede at medtage undtagelsesmuligheden, betød det, at ordningen ifølge Inger Støjberg skulle være undtagelsesfri.

Ifølge forklaringerne fra de involverede embedsfolk havde de således ikke et indtryk af, at Inger Støjberg – få timer efter notatets godkendelse – havde accepteret en ordning, hvor der var mulighed for at gøre undtagelser. Ifølge Inger Støjbergs egen forklaring har hun – som hun erindrer det – da heller ikke på noget tidspunkt sagt, at hun accepterede muligheden for undtagelser, men "hun sagde dette ved at godkende ministernotatet".

At det ikke stod embedsfolkene klart, at Inger Støjberg havde accepteret, at ordningen skulle administreres med mulighed for undtagelser, viser sig også i det forløb, der involverede Justitsministeriet. Det kan således uden videre lægges til grund, at Lykke Sørensen den 10. februar 2016 rettede henvendelse til Justitsministeriet, idet hun på trods af en tidligere henvendelse endnu engang havde behov for at få bekræftet, at det ikke var muligt – uanset Inger Støjbergs fortsatte ønske herom – at lave en undtagelsesfri ordning. Lykke Sørensen skulle ifølge forklaringen fra *Nina Holst-Christensen* i den forbindelse have udtalt noget i retning af, at "løbet var kørt". Kontakten med Justitsministeriet er også omtalt i en mail sendt af Lykke Sørensen den 9. februar 2016 kl. 21.14 til Jesper Gori, i hvilken mail hun skrev, at det "vist stadig [er] ønsket, at der

ikke skal være en kattelem", og at hun ville "søge hurtigt i morgen tidlig at vende sagen med Nina på ny".

Heller ikke forklaringerne om, hvad der passerede på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, synes forenelige med Inger Støjbergs forklaring om hændelsesforløbet. *Inger Støjberg* har om koncerndirektionsmødet forklaret bl.a., at hun ikke tog diskussionen op igen, idet hun under et døgn tidligere havde godkendt ministernotatet, og idet ordningen var på plads. Det forhold, at hun under mødet sagde, hvad hun ønskede, var ikke udtryk for, at hun ikke accepterede undtagelser.

Kasper Højvang Kyed har om dette møde forklaret, at det var hans opfattelse, at ministeren gav udtryk for, at hun ønskede, at parrene skulle adskilles, og det skulle de finde en løsning på. *Henrik Grunnet* har forklaret, at det blev klart refereret over for dem, at der var uenighed, og at ministeren ikke ønskede en passus om, at der skulle kunne gøres undtagelser. *Frank Bundgaard* har forklaret, at det hurtigt blev nævnt, at alle flygtningepar, hvor den ene part var mindreårig, skulle adskilles. Det lå meget klart i luften, at man nu skulle gå videre, og at dette skulle eksekveres. *Lykke Sørensen* har forklaret, at ministeren redegjorde for, hvordan hun gerne ville have ordningen. Der var en ubehagelig stemning, og det er sjældent, at man skal sige til en minister, at "det er ligegyldigt, hvad du siger, for danske myndigheder skal overholde danske regler – også vores internationale forpligtelser." Efter koncerndirektionsmødet gik hun forbi Nina Holst-Christensens kontor og fortalte, at ministerens tilgang var uændret, idet ministeren fortsat ønskede en absolut ordning.

Forklaringerne fra disse personer om, hvad der fandt sted under koncerndirektionsmødet, har desuden støtte i bl.a. en mail, som Henrik Grunnet sendte til kolleger i styrelsen den 10. februar 2016 kl. 13.45, hvoraf fremgår, at mødet ikke efterlod Henrik Grunnet i tvivl om Inger Støjbergs indstilling til sagen.

Line Skytte Mørk Hansen og *Uffe Toudal Pedersen*, der også deltog i mødet, havde under deres forklaringer for kommissionen svært ved at huske, hvad der blev sagt under mødet. Line Skytte Mørk Hansen har dog forklaret bl.a., at der for hende aldrig havde været tvivl om, at der ville være tale om en ordning med undtagelser. Line Skytte Mørk Hansens forklaring herom må imidlertid ses i lyset af, at kommissionen har tilsidesat hendes forklaring om, at hun skulle have meddelt Udlændingestyrelsen, at der var undtagelser til

ordningen. Line Skytte Mørk Hansens udsagn om, at hun aldrig har været i tvivl om, at der var undtagelser til ordningen, har derfor heller ikke i relation til denne del af forløbet nogen bevisværdi.

Der tegner sig således et meget klart billede af, at det har været tydeligt for flere af de centrale personer i departementet, at Inger Støjberg den 9./10. februar 2016 ikke havde accepteret en ordning med mulighed for undtagelser.

Dette understøttes da også af de meldinger, der kom fra departementet til Udlændingestyrelsen, hvilket er gennemgået i afsnit 7.3.2.2. Det har i den forbindelse formodningen imod sig, at embedsfolkene i departementet under de givne omstændigheder på egen hånd skulle have meddelt Udlændingestyrelsen en undtagelsesfri instruks. Indkvarteringsordningen havde således været genstand for drøftelser i departementet, hvor i hvert fald nogle af embedsfolkene havde udtalt, at en ordning med det indhold, som Inger Støjberg ville have, ikke ville være lovlig.

Det understøttes endvidere af departementets bidrag til statsministerens forespørgselsdebat om værdier, som – efter godkendelse af Inger Støjberg – blev sendt af departementet til Statsministeriet den 26. februar 2016, hvilket bidrag indeholdt en beskrivelse af en praksisændring, der ikke gav mulighed for undtagelser. Det fremgår således også af forklaringen fra *Lykke Sørensen*, at det første beredskab til statsministeren afspejlede, at det var "rigtig svært at komme igennem med noget som helst andet end den generelle udmelding, når man skulle til ministeren".

Tilsvarende fremgår det, at Lykke Sørensen i en mail den 19. februar 2016 internt i departementet anførte følgende som svar på et spørgsmål om, hvorvidt pressemeddelelsen kunne blive ændret: "Det kan vi ikke, fordi det er ministerens klare tilkendegivelse, at der ikke skal være undtagelser. Jesper og jeg har haft et længere forløb med ministeren om sagen."

Langt størstedelen af de personer, der har været afhørt for kommissionen, har om notatet af 2. februar 2016 forklaret, at notatet ikke kom til at spille nogen rolle i det videre forløb. *Andreas Højmark Søndergaard* havde ikke nogen erindring om det konkrete notat, men han erindrede, at ministeren havde en klar holdning til mindreårige gifte asylansøgere. *Henrik Grunnet*, *Lene Linnea Vejrum*, *Ditte Kruse Dankert*, *Kristina Rosado* og *Margit Sander Rasmussen* har

ikke fået kendskab til notatet i sin endelige udgave. *Lykke Sørensen* havde ikke ret megen erindring om notatet. Som hun huskede det, brugte man ikke notatet i det videre forløb. *Jesper Gori* opfattede det således, at notatet ikke havde nogen værdi længere, og at det var "dødt og borte". *Anne Nygaard Just* har forklaret, at drøftelserne om, hvordan ordningen skulle være, efterfølgende tog over, og de "overhalede" notatet. *Merete Milo* hørte ikke nogen omtale af notatet af 2. februar 2016, efter at hun var kommet tilbage fra ferie den 16. februar 2016, og *Anna-Sophie Saugmann-Jensen* havde fra Jesper Gori fået det indtryk, at notatet ikke længere spillede nogen rolle, idet det var blevet overhalet af de drøftelser, der efterfølgende var opstået.

Uffe Toudal Pedersen har – jf. herom også afsnit 7.3.2.7 – modsat forklaret, *at* Inger Støjberg sagde "god" for notatet ved at vinge det af, *at* notatet var en del af hans "opfattelsesverden", *at* notatet for ham var helt centralt for forløbet, og *at* han også i juni 2017 gik ud fra, at notatet var blevet sendt til Udlændingestyrelsen. Uffe Toudal Pedersen har dog ligeledes forklaret, at han ikke synes at kunne sige, at notatet indgik i de efterfølgende drøftelser. Uffe Toudal Pedersens forklaring om notatet som grundlag for den ordning, Inger Støjberg besluttede at iværksætte, er endvidere svært forenelig med hans egen forklaring om, at han efter notatets godkendelse måtte fastholde over for Inger Støjberg, at det ville være et lovbrud ikke at administrere ordningen med undtagelser, og at hun skulle vide, at de ikke ville administrere ulovligt, uanset hvad der blev meldt ud i pressemeddelelsen. Uffe Toudal Pedersens forklaring om notatets betydning er desuden svært forenelig med oplysningerne om hans ageren i 2016 og 2017, hvor han på intet tidspunkt – selvom der var rig anledning hertil – tog initiativ til at sikre, at der over for ombudsmanden og Folketinget blev gjort opmærksom på notatet.

Hverken indholdet af notatet eller dets eksistens blev således omtalt i nogen af de talrige besvarelser, som Inger Støjberg og departementet har afgivet til Folketinget og Folketingets Ombudsmand. I forhold til Folketingets Ombudsmand ses det endelige notat – på trods af ombudsmandens direkte anmodning om at modtage "skriftligt materiale, der kan belyse de retlige overvejelser, som ministeriet foretog forud for udstedelsen af ministerens instruks af 10. februar 2016" – alene vedlagt som en vedhæftning til en intern mail vedrørende en besvarelse af en henvendelse fra en journalist. Notatet er hverken i forbindelse med svar til ombudsmanden eller efter modtagelse af dennes udkast til udtalelse fremhævet eller omtalt af departementet som sådanne

retlige overvejelser i tilknytning til instruksen. Notatet ses i realiteten først at have været fremhævet, efter at kommissionen forud for afhøringerne i sagen fremlagde dette i en ekstrakt sammen med en oplysning om, at notatet var blevet godkendt af ministeren.

Notatet – der i øvrigt indeholdt en ordning, hvorefter alle de omhandlede asylpar som udgangspunkt skulle adskilles, men at de par, som ikke kunne adskilles, skulle indkvarteres hver for sig på samme center – blev da også helt fragået ved pressemeddelelsen, som angav, at de omhandlede par i alle tilfælde skulle adskilles på hvert sit center.

Kommissionen lægger derfor til grund, at notatet af 2. februar 2016 ikke har spillet nogen særlig rolle for ordningens endelige udformning, og at det af de centrale embedsfolk i departementet ikke blev tillagt nogen betydning den 10. februar 2016. Den ordning, der var beskrevet i notatet, som Inger Støjberg godkendte den 9. februar 2016, mistede således utvivlsomt sin betydning under de efterfølgende, fortsatte drøftelser i departementet om ordningen.

Der er endvidere flere oplysninger om forløbet efter udsendelsen af pressemeddelelsen, der støtter, at Inger Støjberg i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen ville have en undtagelsesfri praksis og fortsat indtil midten af marts 2016 ikke endeligt accepterede undtagelser til ordningen (når bortses fra "kongebrevssituationen"). Om forløbet i den første halvdel af marts, som førte til en ændring i ordningen, henvises til afsnit 7.3.3.1 nedenfor. På dette sted kan det fremhæves, at der blandt disse oplysninger er en forklaring fra *Kristina Rosado* om mødet den 8. marts 2016 eller muligvis et møde den 17. marts 2016, hvor de fem sager blev drøftet, og hvor det af Lykke Sørensen eller Jesper Gori blev sagt, at "de stod med det ene ben i Statsministeriet, hvis ministeren ikke ville acceptere undtagelser". Herudover er der oplysningerne om forelæggelsen af de fem sager for Inger Støjberg, hvilket fandt sted under et møde den 9. marts 2016, og hvor der ifølge forklaringen fra bl.a. Jesper Gori blev udtrykt en klar kritisk holdning fra Inger Støjberg og Mark Thorsen til, om oplysningerne i sagerne var tilstrækkelige til at undlade at adskille de pågældende par. Ifølge *Jesper Goris* forklaring var det hans opfattelse fra mødet, at Inger Støjberg klart gav udtryk for, at hun stadig ønskede en ordning, hvor der ikke skulle gøres undtagelser i nogen sager. Som han hørte Inger Støjberg, gentog hun flere gange, at hun "simpelthen ikke kunne have det". I forlængelse af mødet sendte Jesper Gori samme dag en mail til

Lykke Sørensen, hvor han omtalte mødet som "lidt stormfuldt", og hvor han oplyste, at både Uffe Toudal Pedersen og han havde måttet fastholde over for ministeren, at myndighederne ikke kan handle ulovligt på instruktion. Lykke Sørensen besvarede mailen samme dag, hvori hun beklagede over for Jesper Gori, at han var blevet efterladt med denne sag, og at de set "i bagklogskabens klare lys ... måske [skulle] være gået i STM før udmeldinger."

Hertil kommer, at der blandt deltagerne på formødet den 14. marts 2016 til samråd Z er enighed om, at der på mødet var en diskussion om, hvorvidt Inger Støjberg i samrådstalen skulle give udtryk for, at der kunne være andre undtagelser til ordningen end "kongebrevseksemplet". Der er blandt dem, der har afgivet forklaring om mødet, ikke nogen ensartet beskrivelse af, om diskussionen herom var ophedet og om den nærmere ordveksling. Af de forklaringer, der er afgivet herom, forekommer forklaringen fra Jesper Gori dog mest troværdig, og man kan se af en mail fra juni 2017 fra Ditte Kruse Dankert, at Jesper Gori på et tidspunkt, der ligger forud for afhøringen i kommissionen, har delt sin oplevelse af mødet med Ditte Kruse Dankert. Ifølge *Jesper Goris* forklaring om mødet ønskede Inger Støjberg slet ikke undtagelser nævnt i talen, og hvis undtagelserne skulle nævnes, skulle det alene være kongebrevseksemplet. Jesper Gori har endvidere forklaret, at der desuden var en diskussion om, hvorvidt ordet "for eksempel" skulle nævnes, og at Uffe Toudal Pedersen på et tidspunkt sagde: "Nu bliver det alvor det her. Enten står der "for eksempel" i talepapiret, ellers skal vi to have en snak på dit kontor, inden jeg ringer over til Statsministeriet".

Uffe Toudal Pedersen har under sin genafhøring bekræftet, at der havde været en drøftelse på mødet med ministeren om omtalen af undtagelsesmulighederne i talen. Uffe Toudal Pedersen har herom videre forklaret, at han godt kan forestille sig, at han på et tidspunkt tabte tålmodigheden, og at han "med et smil på læben" kan have sagt, at han ellers måtte ringe til Statsministeriet. Om denne del af Uffe Toudal Pedersens forklaring finder kommissionen anledning til at bemærke, at det for kommissionen fremstår som mindre sandsynligt, at en kommentar med det anførte indhold – herunder i lyset af embedsværkets forudgående drøftelser med ministeren om sagen – ikke skulle have indeholdt i hvert fald en vis grad af alvor. Forklaringen fra *Jonas From Soelberg*, der også deltog i mødet, støtter da heller ikke Uffe Toudal Pedersens gengivelse, idet også han overordnet set opfattede situationen på samme måde som Jesper Gori.

Endvidere har *Lykke Sørensen* forklaret bl.a., at ministeren under drøftelsen af sagen med hende og Jesper Gori på et tidspunkt sagde til dem, at de åbenbart godt kunne lide barnebrude. Adspurgt, om hun kunne afvise at have udtalt sig sådan, har *Inger Støjberg* forklaret, at ingen i ramme alvor beskylder nogen på den måde.

Der er herefter ikke nogen tvivl om, at embedsværket havde vanskeligt ved at få Inger Støjberg med på at beskrive indkvarteringsordningen med undtagelser. For så vidt angår beskrivelsen af ordningen udadtil har Inger Støjberg, Uffe Toudal Pedersen og Mark Thorsen forklaret, at Inger Støjberg i denne periode kun udadtil kommunikerede, at ordningen var undtagelsesfri, mens hun indadtil havde accepteret undtagelser. I lyset af, at flere af de ovenfor beskrevne drøftelser om undtagelser har været interne i departementet, synes Inger Støjbergs reservation i forhold til spørgsmålet om undtagelser imidlertid ikke at kunne forklares ud fra ønsket om en klar kommunikation udadtil.

Efter kommissionens opfattelse kan der herefter ikke lægges vægt på Inger Støjbergs forklaring om, at hun den 10. februar 2016 – da instruksen blev givet til Udlændingestyrelsen – havde accepteret en ordning med mulighed for undtagelser, og at det var hensigten, at der skulle administreres efter notatet af 2. februar 2016. Inger Støjbergs forklaring om notatets betydning må i det hele tilsidesættes, og der findes ikke grundlag for at antage, at Inger Støjberg i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen internt i departementet skulle have accepteret, at administrationen af ordningen skulle være en anden end beskrivelsen i pressemeddelelsen.

7.3.2.7.3. Betydningen af Lykke Sørensen og Uffe Toudal Pedersens tilkendegivelser om myndighedernes pligt til at overholde loven

Kommissionen har i forbindelse med sine overvejelser om, hvad der kan lægges til grund om Inger Støjbergs hensigt med pressemeddelelsen, inddraget oplysningerne i sagen om, at Lykke Sørensen og muligvis Uffe Toudal Pedersen over for Inger Støjberg tilkendegav, at danske myndigheder har pligt til at overholde loven.

Det kan efter de afgivne forklaringer lægges til grund, at i hvert fald Lykke Sørensen og muligvis også Uffe Toudal Pedersen under møder med Inger Støjberg tilkendegav, at myndighederne under alle omstændigheder – altså uanset instruksen – skulle overholde danske regler og internationale forpligtelser.

Lykke Sørensen har herom forklaret bl.a., at hun under koncerndirektionsmødet gjorde Inger Støjberg bekendt med, at "det er ligegyldigt, hvad du siger, for danske myndigheder skal overholde danske regler – også vores internationale forpligtelser." *Henrik Grunnet* har under sin forklaring også bekræftet at være bekendt med, at Udlændingestyrelsen uanset hvad skulle administrere i overensstemmelse med dansk lovgivning.

Uffe Toudal Pedersen har forklaret bl.a., at han i forbindelse med, at forbeholdet om undtagelser blev taget ud af pressemeddelelsen, sagde til ministeren, at hun skulle vide, at de ikke ville administrere ulovligt. Ministerens reaktion på det var "nå, ja" eller et eller andet på den måde. Ministeren sagde ikke, at det var i orden, men hun registrerede, at det var det, han sagde.

Forklaringen fra Uffe Toudal Pedersen har støtte i forklaringer afgivet af Inger Støjberg og Mark Thorsen. *Mark Thorsen* har forklaret, at Uffe Toudal Pedersen gjorde det klart, at der ville blive forvaltet som anført i notatet, og at pressemeddelelsen derved ikke ville afspejle 1:1, hvordan der ville blive forvaltet, hvis en hypotetisk sag skulle dukke op. Ministeren reagerede med en trækken på skuldrene, hvilket var udtryk for, at det så var sådan, det var. *Inger Støjberg* har herom forklaret bl.a., at hun ikke opfattede Lykke Sørensens ord om, at "det er ligegyldigt, hvad du siger, for danske myndigheder skal overholde danske regler – også vores internationale forpligtelser", som møntet på hende alene, men som en kommentar ud i rummet, og hun mener, at Lykke Sørensen bare sagde, at konventionerne skulle overholdes. Uffe Toudal Pedersen sagde det samme med nogle andre ord, da undtagelsen senere blev taget ud af pressemeddelelsen.

Det må i den forbindelse overvejes, om Inger Støjberg som følge af sådanne bemærkninger fra Uffe Toudal Pedersen og Lykke Sørensen kan have fået den opfattelse, at embedsfolk i departementet – ved siden af den "officielle" instruks – ville instruere Udlændingestyrelsen i at handle i strid hermed i det omfang, der ikke lovligt ville kunne administreres efter denne.

Kommissionen finder, at det navnlig er usikkert, hvad der kan lægges til grund om, hvad Uffe Toudal Pedersen nærmere skulle have sagt til Inger Støjberg. Uffe Toudal Pedersen har grundlæggende haft en noget svag erindring om indholdet af de møder, hvor der deltog andre end Inger Støjberg og Mark Thorsen, mens hans erindring om mødet den 10. februar 2016, som han afholdt med

deltagelse af kun Inger Støjberg og Mark Thorsen, set i sammenhæng hermed har været påfaldende god. Som også nævnt i afsnit 7.3.2.7.2 er Uffe Toudal Pedersens forklaring om, at han måtte fastholde over for Inger Støjberg, at det ville være et lovbrud ikke at administrere ordningen med undtagelser, vanskeligt forenelig med hans forklaring om, at han på det tidspunkt havde opfattelsen af, at Inger Støjberg havde accepteret den ordning, der var beskrevet i notatet af 2. februar 2016. En udtalelse fra Uffe Toudal Pedersen om, at der uanset pressemeddelelsen ikke ville blive administreret ulovligt, ville desuden – hvis udtalelsen skulle få nogen praktisk betydning – forudsætte, at Udlændingestyrelsen blev gjort bekendt med en sådan tilkendegivelse, hvilket Uffe Toudal Pedersen ifølge sin egen forklaring ikke tog initiativ til. Endelig skal Uffe Toudal Pedersens forklaring om, hvad der blev sagt på mødet med Inger Støjberg, ses i sammenhæng med, at Frank Bundgaard har forklaret, at han i kanten af koncerndirektionsmødet – og således umiddelbart eller kort tid forud for mødet mellem Inger Støjberg, Uffe Toudal Pedersen og Mark Thorsen – hørte Uffe Toudal Pedersen sige til Line Skytte Mørk Hansen, at hun skulle sikre, at der blev givet besked til asylcentrene hurtigst muligt (se herom afsnit 7.3.2.2.2). Uffe Toudal Pedersen har i øvrigt også på en række andre punkter forklaret noget divergerende, hvorfor hans forklaring har efterladt et samlet indtryk, der svækker bevisværdien af hans gengivelse af hændelsesforløbet.

Tages der udgangspunkt i, hvad Inger Støjberg har forklaret om udtalelserne fra Lykke Sørensen og Uffe Toudal Pedersen, kan det lægges til grund, at hun har opfattet bemærkningerne således, at der blot blev sagt, at konventionerne skulle overholdes.

Disse generelle udtalelser, der lå forud for udsendelsen af pressemeddelelsen og forud for, at instruksen blev givet til Udlændingestyrelsen, kan således ikke forstås på den måde, at embedsfolk i departementet i strid med ministerens ønsker og pressemeddelelsens ordlyd ville instruere Udlændingestyrelsen i at handle i strid med den "officielle instruks", således at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering i overensstemmelse med bl.a. Danmarks internationale forpligtelser og derfor administreres med undtagelser. En instruks med et sådant indhold blev da heller ikke givet. Udadtil kommunikerede Inger Støjberg i denne periode endvidere meget klart, at ordningen skulle være undtagelsesfri, herunder bl.a. i forbindelse med pressemeddelelsen, interviews den 10. februar 2016 om den nye ordning og i besvarelsen af folke-

tingsspørgsmål nr. S 630 den 24. februar 2016. Indadtil i departementet gik hendes kommunikation i hvert fald i februar og begyndelsen af marts 2016 – som det fremgår af afsnit 7.3.2.7.2 – også meget klart i retning af en helt undtagelsesfri ordning.

Kommissionen finder på denne baggrund, at det kan lægges til grund, at såvel Lykke Sørensens som Uffe Toudal Pedersens bemærkninger i denne retning mest naturligt må forstås som en generel tilkendegivelse om, at danske myndigheder skal overholde loven, også i tilfælde hvor de er instrueret om det modsatte. Kommissionen finder det ikke sandsynligt, at bemærkningerne har haft en karakter, hvorefter Inger Støjberg som følge af bemærkningerne kan have fået den opfattelse, at myndighederne konkret – uanset hvilken instruks de modtog – ville afvige instruksen om adskillelse af asylpar i det omfang, der ikke lovligt ville kunne administreres efter denne.

Om myndighedernes generelle pligt til at overholde loven finder kommissionen anledning til at bemærke, at ministerielle embedsfolk som følge af ministeriernes hierarkiske organisationsstruktur har en generel lydighedsforpligtelse, og at der er fastsat regler for deres reaktionsmuligheder ved klart ulovlige ordrer. Som følge heraf kan en minister som øverste chef vanskeligt have en forventning om, at en styrelse af egen drift og uden at protestere vil handle i strid med en instruktion fra departementet.

Kommissionen foretager ikke ansvarsvurderinger i forhold til de involverede ministre og foretager derfor ikke en juridisk vurdering af, hvilken betydning det konkret har haft, at de sagsbehandlende myndigheder – uanset en klart ulovlig instruks – under alle omstændigheder er forpligtede til at overholde danske regler og internationale forpligtelser.

Endelig finder kommissionen anledning til at bemærke, at uanset hvad der kan lægges til grund i forhold til den nærmere karakter af sådanne udtalelser (som omhandlet i dette afnit) fra Uffe Toudal Pedersen og Lykke Sørensen på møder med Inger Støjberg, har dette under de foreliggende omstændigheder og i lyset af Inger Støjbergs klare interne og eksterne tilkendegivelser både forud for og efter udsendelsen af pressemeddelelsen ikke nogen betydning i forhold til vurderingen af, hvilken hensigt Inger Støjberg havde med udsendelsen af den pressemeddelelse, som kom til at tjene som administrationsgrundlag for Udlændingestyrelsen.

7.3.2.7.4. Konkluderende om Inger Støjbergs hensigt med pressemeddelelsen

Sammenfattende kan det efter kommissionens opfattelse lægges til grund, at Inger Støjbergs forklaring om betydningen af notatet af 2. februar 2016 i det hele må tilsidesættes, idet ordningen i notatet utvivlsomt mistede sin betydning som følge af Inger Støjbergs efterfølgende meget klare tilkendegivelser og udsendelsen af pressemeddelelsen. Det kan således lægges til grund, at Inger Støjberg i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen både eksternt og internt i departementet klart tilkendegav, at hun ville have en undtagelsesfri ordning.

Der er på baggrund af oplysningerne i sagen ikke grundlag for at konkludere, at Inger Støjberg *direkte* har udtalt en tjenestebefaling om, at ministeriets embedsfolk skulle iværksætte en administration i strid med loven, men embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs udtrykte ønske og afgivet en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen. Det kan endvidere lægges til grund, at Inger Støjberg fastholdt sit ønske om en undtagelsesfri administration på trods af mundtlige advarsler fra embedsværket.

Det må efter det, der er anført i de foregående afsnit, endvidere lægges til grund, at den praksisændring, der blev meddelt Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, lå i direkte forlængelse af de stærke ønsker til en ordning med undtagelsesfri adskillelse, som Inger Støjberg havde givet udtryk for, og som det fremgik af pressemeddelelsen, at hun havde bedt Udlændingestyrelsen om at iværksætte. Kommissionen har lagt til grund, at Inger Støjberg gentagne gange gav udtryk for, at hun ville have en undtagelsesfri adskillelse af alle par, og at dette blev kommunikeret meget klart både udadtil og indadtil i departementet. Såvel pressemeddelelsens ordlyd, Inger Støjbergs presseudtalelser den 10. februar 2016, herunder i et interview vist på TV2 samme dag, og Inger Støjbergs interne kommunikation i departementet – både den 10. februar 2016 og i det efterfølgende forløb – peger således klart i retning af, at det må have været Inger Støjbergs forventning den 10. februar 2016, at der blev fulgt op på hendes ønske. Efter kommissionens opfattelse kan det derfor lægges til grund, at Inger Støjbergs hensigt med praksisændringen den 10. februar 2016 var, at der skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af parrene.

Det kan være vanskeligt at foretage en bevismæssig vurdering af en persons hensigt, idet det forudsætter en vurdering af, hvad personen måtte have tænkt på et givent tidspunkt. En sådan vurdering vil derfor ofte være forbundet med i hvert fald en vis usikkerhed. Vurderingen lader sig nemmest foretage i de tilfælde, hvor der foreligger en erkendelse, eller når det kan lægges til grund, at personen – i det relevante tidsrum – har givet udtryk for en bestemt hensigt eller opfattelse. I dette tilfælde kan en udtalelse fra Inger Støjberg den 13. maj 2020 på Facebook om bl.a., at "det eneste, der plager mig i dag er, at ikke alle de mindreårige piger blev adskilt fra deres ældre mænd", ikke anvendes som vidnesbyrd om Inger Støjbergs hensigt i februar 2016. Det kan derimod Inger Støjbergs udtalelser i tiden op til og kort tid efter pressemeddelelsens udsendelse den 10. februar 2016, hvor hun klart og gentagne gange gav udtryk for, at hun ville have en undtagelsesfri ordning, hvor der skete adskillelse i alle sagerne. Både disse udtalelser og det efterfølgende forløb giver efter kommissionens opfattelse et sikkert grundlag for kommissionens bevisresultat vedrørende spørgsmålet om Inger Støjbergs hensigt med pressemeddelelsen.

Selv hvis man – modsat kommissionens bevisresultat ovenfor – skulle nå frem til, at Inger Støjberg ikke havde til hensigt at iværksætte en undtagelsesfri adskillelse af parrene, kan der ikke være tvivl om, at det i hvert fald må have stået Inger Støjberg klart, at der var en nærliggende risiko for, at der ville blive iværksat en administration af ordningen svarende til de tilkendegivelser, som hun fremkom med den 10. februar 2016. Henset til Inger Støjbergs gentagne tilkendegivelser om, at hun ville have alle parrene adskilt, er der ingen tvivl om, at hun også må have accepteret dette som et muligt udfald af tilkendegivelserne. Rent faktisk skete der da også det, at Udlændingestyrelsen samme dag modtog en instruks om at administrere undtagelsesfrit.

I forlængelse heraf finder kommissionen anledning til at bemærke, at kommissionen ligeledes har lagt til grund, at Inger Støjberg af sit embedsværk var blevet bibragt opfattelsen af, at man lovligt kunne indføre en ordning, der ville føre til ganske få undtagelser (se afsnit 7.3.2.6).

7.3.3. Indkvarteringsordningen i tidsrummet 18. marts til 28. april 2016

7.3.3.1. Udviklingen i indkvarteringsordningen i begyndelsen af marts 2016

Det fremgår af sagens oplysninger, at en række begivenheder og drøftelser i første halvdel af marts 2016 førte til, at Inger Støjberg på et tidspunkt accepterede, at der kunne være undtagelser til ordningen. At der kunne være undtagelser, blev skriftligt kommunikeret til Udlændingestyrelsen ved Jesper Goris mail af 18. marts 2016.

Som tidligere nævnt sendte departementet den 26. februar 2016 et beredskab til Statsministeriet til brug for en forespørgselsdebat med statsministeren den 4. marts 2016, hvori ordningen var beskrevet som i pressemeddelelsen uden mulighed for undtagelser. På baggrund af sagens oplysninger må det lægges til grund, at Lykke Sørensen herefter modtog en opringning fra Statsministeriet, hvorefter der blev udarbejdet et nyt beredskab, og at der i denne forbindelse var intern uenighed i departementet om udformningen heraf, herunder mellem Inger Støjberg og "huset". Det endte dog med, at departementet sendte et nyt samlet beredskab til Statsministeriet den 3. marts 2016, der var godkendt af Inger Støjberg, og som indeholdt en henvisning til Danmarks internationale forpligtelser. Det fremgik heraf, 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", og at "[d]anske forvaltningsmyndigheder skal overholde Danmarks internationale forpligtelser, og retningslinjerne skal derfor tage højde for sådanne helt særlige tilfælde." Forløbet viser, at Inger Støjberg på dette tidspunkt i hvert fald i denne sammenhæng forholdt sig accepterende til, at der kunne være undtagelser til ordningen.

Sagens forløb viser dog også, at Inger Støjberg efterfølgende internt i departementet fortsat tilkendegav, at hun ville have en undtagelsesfri ordning.

Næsten samtidig – den 2. og 3. marts 2016 – forelagde Udlændingestyrelsen fem konkrete sager for departementet. Forelæggelsen skete på Udlændingestyrelsens initiativ, og embedsfolkene i styrelsen opfattede som tidligere beskrevet deres overvejelser om forelæggelsen som værende i strid med instruksen. Forelæggelsen, der som anført i afsnit 7.3.2.3.1 ikke omfattede et repræsen-

tativt udsnit af sagerne med henblik på at finde en linje for den fremtidige praksis, skete på et tidspunkt, hvor der var gennemført eller truffet beslutning om adskillelse i hovedparten af de øvrige sager, og styrelsen fortsatte også efter forelæggelsen adskillelsesprocessen i alle disse sager. Efter oplysningerne i sagen lægger kommissionen til grund, at udvælgelsen af sagerne bestod i at identificere de sager, hvor uforeneligheden med Danmarks internationale forpligtelser fremstod klarest, med henblik på bl.a. at få departementet til at ændre på instruksen af 10. februar 2016 og derved få etableret en dispensationsadgang. Hvis dette ikke skete, ville styrelsen ved en forelæggelse kunne "skubbe ministeriet foran sig" i relation til en eventuel beslutning om adskillelse i de pågældende sager.

Sideløbende med Udlændingestyrelsens forelæggelse af fem sager sendte Røde Kors den 4. marts 2016 en anmodning om at etablere en dispensationsadgang til Lykke Sørensen. Anmodningen indeholdt en beskrivelse af omstændighederne vedrørende fem par, hvoraf tre var sammenfaldende med de par, som styrelsen forelagde for departementet. Departementet var på dette tidspunkt således blevet forelagt nærmere oplysninger i syv af sagerne. Dispensationsanmodningen fra Røde Kors var en del af det baggrundsmateriale, som Inger Støjberg fik udleveret i forbindelse med samråd Z.

Forløbet vedrørende Udlændingestyrelsens forelæggelse af de fem sager er beskrevet i afsnit 7.4.2.3, men her skal nævnes, at det står klart, at forelæggelsen af de fem sager førte til drøftelser på embedsmandsniveau mellem departementet og styrelsen den 8. marts 2016, hvor Lykke Sørensen og Jesper Gori – uformelt – tilkendegav, at det formentlig i to af sagerne ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at adskille parrene, men at en endelig tilbagemelding måtte afvente forelæggelse for ministeren. *Jesper Gori* har om mødet forklaret, at det var på dette tidspunkt, at det for alvor gik op for dem, at de sager, der "måske engang ville komme med tiden", nu forelå. Det har ifølge forklaringen fra Jesper Gori også været omkring dette tidspunkt, at det første gang gik op for ham, at Udlændingestyrelsen havde fået at vide, at der skulle administreres i overensstemmelse med pressemeddelelsen. Jesper Gori har således forklaret, at han tror, at han fik denne oplysning fra Udlændingestyrelsen ultimo februar eller i begyndelsen af marts 2016; han vil tro, at han havde oplysningen den 2. eller 3. marts 2016 og i hvert fald før den 18. marts 2016.

Det må herefter lægges til grund, at der på dette tidspunkt første gang forelå en – uformel – mundtlig melding til Udlændingestyrelsen fra Lykke Sørensen og Jesper Gori om, at deres opfattelse var, at ordningen ikke skulle administreres undtagelsesfrit.

Den 9. marts 2016 blev der – jf. herom også afsnit 7.3.2.7.2 – i departementet afholdt et møde om de fem sager, hvor bl.a. Inger Støjberg, Mark Thorsen, Uffe Toudal Pedersen og Jesper Gori deltog. Der er efter de afgivne forklaringer en vis uenighed om, hvad der præcist passerede på mødet, men ifølge *Jesper Goris* forklaring, der står som den på dette punkt mest sikre og troværdige, gav Inger Støjberg på mødet på ny udtryk for, at hun ønskede en undtagelsesfri ordning, ligesom hun og Mark Thorsen gav udtryk for, at det i hvert fald ikke var oplysninger som de foreliggende, der kunne føre til, at parrene ikke kunne adskilles. I forlængelse af mødet sendte Jesper Gori samme dag en mail til Lykke Sørensen, hvor han omtalte mødet som "lidt stormfuldt", og hvor han oplyste, at både Uffe Toudal Pedersen og han havde måttet fastholde over for ministeren, at myndighederne ikke kan handle ulovligt på instruktion. Lykke Sørensen besvarede mailen samme dag, hvori hun beklagede over for Jesper Gori, at han var blevet efterladt med denne sag, og at de set "i bagklogskabens klare lys ... måske [skulle] være gået i STM før udmeldinger."

I forbindelse med forberedelsen af samråd Z sendte Udlændingestyrelsen den 10. marts 2016 – efter at have modtaget materialet i høring – bemærkninger til det beredskab (Q&A), som departementet forberedte til brug for samrådet den 15. marts 2016. Det fremgik af dette materiale, som ikke på tidspunktet for høringen var godkendt af Inger Støjberg, bl.a., at der skulle gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering, hvis udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering fandt, at separat indkvartering ville være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 8 eller Børnekonventionen. Dette var første gang, at styrelsen modtog skriftligt materiale fra departementet, hvor muligheden for undtagelser var klart omtalt, men altså endnu ikke godkendt af Inger Støjberg.

Det ligger imidlertid fast, at Inger Støjberg under samråd Z den 15. marts 2016 første gang udadtil udtalte, at der kunne være undtagelser til ordningen. Under samrådet blev alene kongebrevstilfældet nævnt som eksempel. Forløbet af samrådet og navnlig fraværet af udtalelser fra Inger Støjberg om undtagelser begrundet i andre forhold end kongebrevseksemplet – uagtet at der flere gange

blev spurgt udtrykkeligt ind hertil, og at beredskaberne fra departementet lagde op hertil – understøtter i øvrigt det billede, der er redegjort for ovenfor i afsnit 7.3.2.7.2. Det bemærkes hertil, at samråd Z blev afholdt på et tidspunkt, hvor der også i departementet, som følge af Udlændingestyrelsens forelæggelse af konkrete sager, var rettet en opmærksomhed på, at flere sager gav anledning til spørgsmål i relation til Danmarks internationale forpligtelser.

Forud for dette samråd havde der den 14. marts 2016 været et møde i departementet, og der er enighed om, at der på dette møde var en diskussion om, hvorvidt ministeren i samrådstalen skulle give udtryk for, at der kunne være andre undtagelser til ordningen end "kongebrevseksemplet". Som tidligere nævnt forekommer forklaringen fra Jesper Gori om mødet mest troværdig. Ifølge denne ønskede Inger Støjberg slet ikke undtagelser nævnt i talen, og hvis undtagelserne skulle nævnes, skulle det alene være kongebrevseksemplet. Jesper Gori har endvidere forklaret, at der desuden var en diskussion om, hvorvidt ordet "for eksempel" skulle nævnes, og at Uffe Toudal Pedersen på et tidspunkt sagde: "Nu bliver det alvor det her. Enten står der "for eksempel" i talepapiret, ellers skal vi to have en snak på dit kontor, inden jeg ringer over til Statsministeriet." Under samrådet henviste Inger Støjberg ikke til Danmarks internationale forpligtelser, men hun satte flere gange "for eksempel" foran beskrivelsen af "kongebrevseksemplet" som en undtagelsesmulighed. Departementet og Inger Støjberg ses først offentligt at have henvist til undtagelser begrundet i Danmarks internationale forpligtelser i forbindelse med svaret den 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand.

I umiddelbar forlængelse af samråd Z sendte Jesper Gori den 18. marts 2016 en mail til styrelsen med en beskrivelse af, hvad der "herefter" gjaldt i forhold til håndteringen af ordningen. Af mailen fremgik bl.a., at Udlændingestyrelsen fortsat skulle træffe bestemmelse i overensstemmelse med "ministerens generelle instruktion", men således, at hvis behandlingen af "konkrete sager" rejste spørgsmål om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, skulle disse spørgsmål afklares og indkvarteringen ske på en sådan måde, at dette ikke var i strid med disse forpligtelser eller dansk ret i øvrigt. Mailen var vedlagt talepapiret fra samråd Z og de Q&A's, som departementet havde forberedt (og som ministeren havde godkendt), og hvori der var henvist til de internationale forpligtelser. Om indholdet heraf henvises til afsnit 7.3.3.2 nedenfor.

Det må efter forklaringerne i sagen lægges til grund, at initiativet til at sende denne mail kom fra *Uffe Toudal Pedersen*, som ifølge sin forklaring ikke troede, at mailen eller dens ordlyd var blevet drøftet med ministeren. *Inger Støjberg* har forklaret, at hun ikke har været inde over, at noget skulle stiles til departementschefen, og at hun (fortsat) gik ud fra, at der blev administreret i overensstemmelse med den ordning, der var beskrevet i notatet af 2. februar 2016. Også *Jesper Goris* forklaring giver indtryk af, at Inger Støjberg ikke var involveret i mailen. Jesper Gori har således forklaret bl.a., at henvisningen i mailen til Danmarks internationale forpligtelser ikke havde været drøftet med andre i departementet og ikke havde været lagt op i huset.

I Udlændingestyrelsen fik samrådet og mailen den betydning, at der nu forelå et skriftligt grundlag for, at der kunne være undtagelser til ordningen. *Kristina Rosado* har herom forklaret bl.a., at styrelsen indtil den 18. marts 2016 ikke havde fået mandat til at gøre andet end det, der var blevet meldt ud den 10. februar 2016.

Kommissionen kan på baggrund heraf lægge til grund, at der på et møde den 8. marts 2016 havde været mere uformelle tilkendegivelser fra Lykke Sørensen og Jesper Gori om muligheden for undtagelser i ordningen, hvilke undtagelser ligeledes var omtalt i udkastet til Q&A den 10. marts 2016. Under samråd Z den 15. marts 2016 kom der en udmelding fra ministeren, der betød, at instruksen om indkvarteringsordningen kom til at indeholde mulighed for undtagelser til ordningen. Disse undtagelser til ordningen – der under samrådet var beskrevet ret snævert – blev ved Jesper Goris mail af 18. marts 2016 foldet yderligere ud, herunder således at hensynet til Danmarks internationale forpligtelser for første gang kom til at fremstå skriftligt som en del af departementets retningslinjer til Udlændingestyrelsen om administrationen af ordningen.

Efterfølgende var den – fortsat uformelle – tilbagemelding i de fem sager til styrelsen, at adskillelse i to af sagerne ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Der kom dog ikke nogen endelig tilbagemelding, og den 21. april 2016 forelagde styrelsen på ny fire af de fem sager (idet det sidste par var adskilt efter kvindens eget ønske) for departementet, dog i generaliseret form. Styrelsen traf ikke forud for beslutningen om genoptagelse den 28. april 2016 endelig beslutning om adskillelse eller ikke-adskillelse i nogen af de omhandlede sager.

Samlet set finder kommissionen, at oplysningerne om forløbet i den første halvdel af marts 2016 ikke ændrer på konklusionen om, at Inger Støjberg den 10. februar 2016 i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen havde til hensigt, at der skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af alle parrene. Nødvendigheden af at sende en ny instruks til Udlændingestyrelsen den 18. marts 2016 om, hvad der "herefter" gjaldt, understøtter, at der forud for dette tidspunkt gjaldt en undtagelsesfri ordning.

Forløbet viser dog, at Inger Støjberg i begyndelsen af marts 2016 på ny indgik i drøftelser om undtagelsesmulighederne, og at hun i hvert fald i forbindelse med samråd Z kom med sådanne tilkendegivelser herom, at embedsfolkene i departementet kunne sende en ny instruks til Udlændingestyrelsen. Forløbet viser imidlertid også, at embedsfolkene både i departementet og styrelsen – også i tiden efter den 18. marts 2016 – var tilbageholdende med at komme med tilkendegivelser eller træffe afgørelser, der åbnede op for eller medførte, at par skulle indkvarteres sammen.

Som det fremgår af beskrivelsen af administrationen (afsnit 7.4) førte mailen af 18. marts 2016 således ikke til, at Udlændingestyrelsen forud for beslutningen om genoptagelse den 28. april 2016 genbesøgte de sager, hvor der allerede var sket adskillelse, med henblik på at foretage en konkret og individuel vurdering, ligesom oplysningerne om administrationen i april 2016 klart peger i retning af, at der heller ikke skete en væsentlig ændring i behandlingen af de efterfølgende sager.

Efter forløbet – herunder den tidsmæssige sammenhæng – er det mest nærliggende at antage, at det navnlig var Udlændingestyrelsens forelæggelse af de fem sager, der førte til, at der i løbet af marts 2016 blev etableret undtagelsesmuligheder i ordningen. Oplysningerne i de fem sager gav således anledning til yderligere drøftelser mellem både styrelsen og departementet og mellem departementets embedsfolk og ministeren. Drøftelserne om undtagelser begrænsede sig frem til et tidspunkt omkring den 1. juli 2016 til drøftelser om omstændighederne i disse fem sager, og det må lægges til grund, at det ikke førte til væsentlige ændringer i sagsbehandlingen, ligesom det ikke førte til en nærmere beskrivelse af rammerne for den vurdering, Udlændingestyrelsen skulle foretage.

Oplysningerne om forløbet efterlader desuden et indtryk af, at der var en nær sammenhæng mellem på den ene side, *at* Inger Støjberg helt frem til samråd Z flere gange fastholdt, at hun ville have en undtagelsesfri ordning, *at* hun under dette samråd som eneste eksempel på undtagelser nævnte "kongebrevseksemplet", og *at* departementet først offentligt henviste til Danmarks internationale forpligtelser den 4. maj 2016, og på den anden side behandlingen af både de fem sager og de øvrige sager. Som forløbet fremstår, var departementets embedsfolk således tilbageholdende med at komme med en mere formel tilbagemelding til styrelsen om behandlingen af de fem sager, som efter beskrivelsen af forløbet ikke alene kan have været begrundet i, at departementet ikke ville tage stilling til sagerne. Styrelsen ønskede desuden fortsat ikke at stå alene med en beslutning om ikke at adskille. Trods de mere overordnede tilkendegivelser om undtagelser i forbindelse med samråd Z og Jesper Goris mail af 18. marts 2016 blev der ikke truffet beslutning i de fem sager eller foretaget en fornyet vurdering af de sager, hvor der var sket adskillelse, og behandlingen af de efterfølgende sager tegner heller ikke et billede af, at der skete en væsentlig ændring af den videre sagsbehandling.

Selvom det således må antages, at forelæggelsen af de fem sager førte til igangsættelse af den proces, som til sidst mundede ud i den nuværende ordning, tegner forløbet et billede af, at der – i hvert fald frem til styrelsens brev af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand – både blandt departementet og styrelsens embedsfolk var en vis tilbageholdenhed i forhold til at bevæge sig for langt væk fra instruksen og Inger Støjbergs ønsker, hvilket også må antages at have været medvirkende til, at det først var i forbindelse med et møde den 1. juli 2016, at embedsfolk i departementet og styrelsen første gang beskrev noget nærmere om indholdet af den vurdering, som skulle foretages efter Danmarks internationale forpligtelser.

7.3.3.2. Indholdet af indkvarteringsordningen den 18. marts 2016

Jesper Gori beskrev i mailen af 18. marts 2016 ordningen således, at det "herefter" gjaldt, 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." Det var i øvrigt en del af ordningen, at hvis styrelsen i en konkret sag efter

afsøgning af alternative indkvarteringsløsninger ikke kunne adskille et par under henvisning til Danmarks internationale forpligtelser, skulle styrelsen orientere departementschefen herom.

Af mailen fremgik tillige, at styrelsen skulle udarbejde et udkast til retningslinjer, som skulle forelægges for departementet, og at retningslinjerne skulle indeholde en afklaring af en række forhold efter adskillelsen, herunder adgangen til besøg mv. Vedhæftet mailen var ministerens talepapir til brug for samråd Z sammen med de Q&A's, der var udarbejdet til brug for samrådet, og som var godkendt af ministeren. Det blev fremhævet, at talepapiret var anvendt stort set i sin fulde udstrækning under samrådet. Jesper Gori anførte i denne forbindelse, at "[m]aterialet vil tillige med ministerens tilkendegivelser under samråd Z med fordel kunne indgå ved udarbejdelsen af de generelle retningslinjer på området."

I det vedhæftede Q&A var anført eksempler på de "helt særlige grunde", der kunne føre til, at et par ikke skulle adskilles. Ud over kongebrevseksemplet var nævnt et tilfælde, hvor parret havde børn, og hvor moderen var stærkt traumatiseret, og den fortsatte forældreevne var afhængig af, at forældrene boede sammen. Det blev i beredskabet omtalt som "ekstreme tilfælde", og det var anført, at ministeren ville søge at arbejde hen imod en løsning, hvor myndighederne i sådanne tilfælde "i videst mulig udstrækning indkvarterer parret på samme asylcenter, men i hver sin bolig på centret." Desuden var det anført, at det bl.a. ville 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."

Selvom det vedhæftede Q&A således indeholdt en vis beskrivelse af, hvad ordningen herefter kunne indeholde, var det overladt til styrelsen af fastsætte retningslinjerne herfor, og henset til formuleringen af Jesper Goris mail og fremhævningen af ministerens udtalelser under samrådet, hvor de anførte forhold netop ikke blev nævnt, var det anførte ikke egnet til at fungere som et klart styresignal til styrelsen. Det understøttes også af, at departementet heller ikke i perioden herefter kom med en formel tilkendegivelse om de retlige rammer i forbindelse med de fem sager, som styrelsen havde forelagt.

7.3.3.3. Kommissionens vurdering af lovligheden af ordningen i tidsrummet 18. marts til 28. april 2016

I det følgende har kommissionen foretaget en vurdering af, om ordningen, som den var formidlet til Udlændingestyrelsen i tidsrummet fra den 18. marts til den 28. april 2016, og som er gennemgået ovenfor i afsnit 7.3.3.2, var lovlig. Spørgsmålet om lovligheden af Udlændingestyrelsens *administration* af ordningen gennemgås i afsnit 7.4.

7.3.3.3.1. Krav om hjemmel

Hjemlen for indkvarteringsordningen var fortsat udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Vedrørende overholdelse af det forvaltningsretlige hjemmelskrav og Menneskerettighedskonventionens legalitetskrav henviser kommissionen derfor til vurderingen foretaget ovenfor i afsnit 7.3.2.5.1 om, at det ikke med den fornødne klarhed og præcision fremgår af denne bestemmelse, at den kan danne grundlag for adskillelse af asylpar, der har eller kan have et reelt familieliv. Tilsvarende finder kommissionen, at bestemmelsen ikke kan anvendes som hjemmel for adskille af asylansøgere og disses mindreårige børn.

For så vidt angår det menneskeretlige legalitetskrav bemærker kommissionen, at hverken Inger Støjbergs udtalelser under samråd Z den 15. marts 2016, de mundtlige eller skriftlige tilkendegivelser fra departementet til Udlændingestyrelsen forud for samrådet eller Jesper Goris mail af 18. marts 2016 til Udlændingestyrelsen kan føre til en ændret vurdering i forhold til opfyldelsen af legalitetskravet i Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, allerede fordi hjemmelskravet i dansk ret ikke er opfyldt. Det forhold, at det i denne periode mundtligt og skriftligt blev kommunikeret, at der kunne være undtagelser til ordningen om adskillelse, opfyldte i øvrigt utvivlsomt heller ikke de kvalitative krav om tilgængelighed og forudsigelighed, som følger af Menneskerettighedskonventionens legalitetskrav. De berørte par havde således ikke på baggrund af tilkendegivelserne, som i vidt omfang var interne, en rimelig forudsætning for, selv med juridisk bistand, at kunne forudse deres retsstilling.

I perioden fra den 18. marts til den 28. april 2016 var indkvarteringsordningen derfor fortsat i strid med såvel det forvaltningsretlige hjemmelskrav som Menneskerettighedskonventionens legalitetskrav.

7.3.3.3.2. Materielle krav i øvrigt

Departementet åbnede den 18. marts 2016 med mailen fra Jesper Gori til Ditte Kruse Dankert formelt op for, at indkvarteringsordningen ikke skulle administreres undtagelsesfrit, hvilket er en grundlæggende forudsætning for iagttagelse af de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet. I samme mail blev det gjort klart for Udlændingestyrelsen, at der forud for beslutninger om separat indkvartering skulle foretages en konkret og individuel vurdering i lyset af "Danmarks internationale forpligtelser".

Relevante forvaltningsretlige spørgsmål om bl.a. hjemmel og saglighed ses ikke i forbindelse med Jesper Goris mail at have været genstand for nærmere overvejelser i departementet. Der blev heller ikke givet nogen nærmere retningslinjer for, hvordan vurderingen skulle foretages af Udlændingestyrelsen i lyset af Danmarks internationale forpligtelser.

De retlige overvejelser i departementet på dette tidspunkt ses udelukkende at vedrøre proportionalitetsvurderingen efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, og der ses således ikke at have været nærmere overvejelser relateret til de øvrige materielle aspekter af artikel 8 eller dansk forvaltningsret.

Som anført ovenfor i afsnit 7.3.2.5.2 forudsættes det efter såvel forvaltningsretten som Menneskerettighedskonventionens artikel 8, at afgørelser om adskillelse af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part er mellem 15 og 18 år, er baseret på en konkret og individuel vurdering af sagens omstændigheder. I forhold til forvaltningsretten skal det herunder vurderes, om de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning og proportionalitet er opfyldt, og i forhold til Menneskerettighedskonventionens artikel 8 skal det vurderes, om parret har etableret et "familieliv" i artikel 8, stk. 1's forstand, og, i bekræftende fald, om en beslutning om særskilt indkvartering er i overensstemmelse med indgrebsbetingelserne i artikel 8, stk. 2.

Kommissionen lægger i lyset af forklaringerne til grund, at det generelle formål med separat indkvartering i perioden fra den 18. marts til den 28. april 2016 fortsat navnlig var at undgå, at en person blev tvunget til et uønsket samliv. Om den faktiske udmøntning af dette formål i ordningen, se afsnit 7.3.2.5.2. Herudover blev der i denne periode også introduceret et hensyn

til at give den mindreårige i parforholdet tid til at tænke over sin situation (af hensyn til barnets tarv). De nævnte formål blev ikke kommunikeret til Udlændingestyrelsen ved Jesper Goris mail af 18. marts 2016. Begge formål relaterer sig til det overordnede formål om forebyggelse og bekæmpelse af tvangsægteskab og tvangssamliv, der utvivlsomt er saglige, og som lovligt ville kunne varetages i indkvarteringsordningen efter både den forvaltningsretlige grundsætning om saglig forvaltning og Menneskerettighedskonventionen. Hensynene skal dog være konkret underbygget og må ikke være baseret på generelle forudindtagede eller spekulative antagelser, der udelukker konkrete vurderinger. I relation til Menneskerettighedskonventionens artikel 8 er det endvidere, og som anført ovenfor i afsnit 7.3.2.5.2, kommissionens opfattelse, at hensyn relateret til samlivstvang og hensyn til barnets tarv relateret hertil vil kunne begrunde, at et par ved den første indkvartering i asylsystemet indkvarteres separat, såfremt – og så længe – der er konkrete indikationer på eller mistanke om tvangssamliv, jf. tillige afsnit 7.3.4.1.2. Omvendt er det særdeles tvivlsomt, om hensynet til generelt at undgå tvang kan indgå i den vurdering, der skal foretages efter artikel 8, stk. 2, når Udlændingestyrelsen efter artikel 8, stk. 1, allerede har vurderet – eller lagt til grund – at der konkret foreligger et beskyttelsesværdigt familieliv, herunder altså også, at der konkret ikke foreligger tvang.

Kommissionen finder på den baggrund, at den ordning, der formelt blev etableret ved mailen af 18. marts 2016, for så vidt muliggjorde en administration med undtagelser i overensstemmelse med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet og med Menneskerettighedskonventionens krav om konkrete og individuelle vurderinger.

Kommissionen finder dog også, at fraværet af anvisninger eller retningslinjer for administrationen af ordningen – herunder om vigtigheden af at undersøge, om der i konkrete sager reelt forelå tvang – medførte en betydelig risiko for, at ordningen blev administreret i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed og proportionalitet samt Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Dette understreges af, at ordningen reelt også blev administreret i strid med disse grundlæggende retlige krav, jf. gennemgangen af administrationen af ordningen nedenfor i afsnit 7.4.

7.3.3.3.3. Formelle krav

Kommissionen har ovenfor i afsnit 7.3.2.5.3 konstateret, at beslutninger om adskillelse af asylpar, hvor den ene part er mindreårig, har karakter af afgørelser i forvaltningsretlig forstand, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, uanset om grundlaget herfor havde kunnet være udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt. (anvisning om indkvartering), eller 3. pkt. (flyttepåbud), og dermed uanset om de berørte par efterkom Udlændingestyrelsens anvisning om separat indkvartering eller ej.

I perioden fra den 18. marts til den 28. april 2016, hvor adskillelsen af mindreårige asylansøgere fra deres ægtefælle eller samlever af udlændingemyndighederne fortsat blev betragtet som faktisk forvaltningsvirksomhed, men hvor der formelt var åbnet for at gøre undtagelser, var det endnu ikke en del af ordningen, at der skulle foretages partshøringer eller træffes begrundede afgørelser om adskillelse i de enkelte sager. Partshøringer blev heller ikke faktisk gennemført, og der blev ikke givet begrundelser for adskillelserne, jf. gennemgangen af administrationen af ordningen nedenfor i afsnit 7.4.

Med samme begrundelse, som kommissionen har anført i afsnit 7.3.2.5.3, finder kommissionen, at ordningen – som den så ud i perioden fra den 18. marts til den 28. april 2016 – endvidere var i strid med de processuelle krav i Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

7.3.3.3.4. Samlet konklusion

Samlet set finder kommissionen, at indkvarteringsordningen, som den så ud i perioden fra den 18. marts til den 28. april 2016, selv om den ikke længere var undtagelsesfri, fortsat var ulovlig i lyset af dansk forvaltningsret og Danmarks internationale forpligtelser, herunder Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Dette skyldes, at ordningen fortsat savnede hjemmel, ligesom det fortsat ikke var en del af ordningen, at der skulle foretages partshøring eller gives begrundelser for adskillelserne i de enkelte sager.

Kommissionen finder endvidere, at den ordning, der formelt blev etableret ved mailen af 18. marts 2016, for så vidt muliggjorde en administration med undtagelser i overensstemmelse med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet samt kravet om konkrete og individuelle vurderinger efter Menneskerettighedskonventionen. Kommissionen finder dog også, at fraværet af anvisninger eller

retningslinjer for administrationen af ordningen – herunder om vigtigheden af at undersøge, om der i konkrete sager reelt forelå tvang – medførte en betydelig risiko for, at ordningen blev administreret i strid med dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen. Dette understreges af, at ordningen også blev administreret i strid med grundlæggende forvaltningsretlige og menneskeretlige krav af både formel og materiel karakter, jf. gennemgangen af administrationen af ordningen nedenfor i afsnit 7.4.

7.3.4. Indkvarteringsordningen i tidsrummet 28. april til 1. juli 2016

Den 14. marts 2016 klagede et af de adskilte asylpar til Folketingets Ombudsmand, hvilken klagesag også ses at have fået betydning for indkvarteringsordningen. I hvert fald blev det besluttet – i forbindelse med Udlændingestyrelsens udtalelse den 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand i klagesagen – at alle sagerne skulle genoptages, og at parrene skulle partshøres under genoptagelsessagen. Det blev endvidere besluttet, at der fremadrettet skulle foretages partshøring i forbindelse med behandlingen af sager efter indkvarteringsordningen, såfremt parterne i forbindelse med indkvarteringen gav udtryk for, at de ikke var tilfredse med den anviste indkvartering.

Udlændingestyrelsen beskrev i sit brev af 28. april 2016 til ombudsmanden ordningen sådan, at alle nytilkomne par, der var omfattet af ordningen, blev adskilt på hver sit asylcenter ved den første indkvartering. Der skulle ikke ske partshøring i forbindelse med en sådan adskillelse, der fortsat skete som led i faktisk forvaltningsvirksomhed, men operatøren skulle indgå "i dialog med parret om indkvarteringen". Hvis parterne i forbindelse med indkvarteringen gav udtryk for, at de ikke var tilfredse med den anviste indkvartering, eller valgte parret ikke at følge anvisningen, ville Udlændingestyrelsen træffe en afgørelse om indkvartering hver for sig efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Styrelsen skulle i den forbindelse foretage partshøring, forinden afgørelsen blev truffet.

Kommissionen finder anledning til at bemærke, at den omstændighed, at det i beskrivelsen af ordningen var udtrykt, at styrelsen – i de tilfælde hvor parrene ikke var tilfredse med indkvarteringen – ville træffe afgørelse om indkvartering "hver for sig", næppe kan tages som udtryk for, at ordningen fortsat reelt var helt undtagelsesfri.

Ordningen – som den blev beskrevet over for ombudsmanden – lagde med andre ord således op til en undtagelsesfri adskillelse af alle par i forbindelse med den første indkvartering, men dog således at Udlændingestyrelsen ville foretage en efterfølgende sagsbehandling i de tilfælde, hvor parterne i forbindelse med indkvarteringen gav udtryk for, at de ikke var tilfredse med den anviste indkvartering. Man må forstå ordningen sådan, at det var på dette tidspunkt, at der blev introduceret en mere foreløbig, indledende adskillelse, der kunne føre til – såfremt parterne udtrykte utilfredshed med indkvarteringen – en efterfølgende sagsbehandling, hvorunder der bl.a. ville blive partshørt og truffet afgørelser på baggrund af en konkret og individuel vurdering. Der forelå imidlertid heller ikke på dette tidspunkt i øvrigt nogen nærmere retningslinjer for administrationen.

Den 4. maj 2016 fremkom departementet desuden med en udtalelse til Folketingets Ombudsmand, hvori departementet for første gang eksternt ses at have udtalt, at ordningen skulle administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser og dansk ret i øvrigt. At ordningen skulle administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, blev desuden den 9. maj 2016 gentaget i et svar til Folketinget på udvalgsspørgsmål nr. 513.

Det fremgår ikke af hverken Udlændingestyrelsens brev af 28. april 2016 eller departementets brev af 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand, hvilket formål indkvarteringsordningen skulle varetage, men det må efter forklaringerne lægges til grund, at det generelle formål med adskillelsen på dette tidspunkt navnlig var at undgå, at en person blev tvunget til et uønsket samliv, og herunder at give den mindreårige i forholdene tid til at tænke over deres situation. Om den faktiske udmøntning af dette formål i ordningen, se afsnit 7.3.2.5.2.

Efter oplysningerne i de enkelte sager og forklaringerne for kommissionen kan det lægges til grund, at de par, der allerede var blevet separat indkvarteret, alle forblev adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne i perioden efter den 28. april 2016. Efter forklaringerne i sagen kan det endvidere lægges til grund, at overvejelserne om, hvorvidt parrene skulle forblive adskilt under genoptagelsessagerne, foregik på embedsmandsniveau uden inddragelse af Inger Støjberg. *Lykke Sørensen*, *Tanja Franck* og *Lene Linnea Vejrum* husker ikke overvejelser herom, mens *Jesper Gori* har forklaret, at han vendte og afstemte spørgsmålet med Lykke Sørensen, og at svaret var, at parterne skulle forblive

adskilt, idet det – som han husker det – var deres overvejelse, at formålet med adskillelserne ikke skulle forspildes. Også *Ditte Kruse Dankert* har forklaret, at departementet var "med på", at de enkelte par forblev adskilt under genoptagelsen af deres sager.

7.3.4.1. Kommissionens vurdering af lovligheden af indkvarteringsordningen efter den 28. april 2016

I det følgende har kommissionen foretaget en vurdering af, om ordningen, som den var formidlet til Udlændingestyrelsen i perioden fra den 28. april til den 1. juli 2016, og som er gennemgået ovenfor i afsnit 7.3.4, var lovlig. Spørgsmålet om lovligheden af Udlændingestyrelsens *administration* af ordningen gennemgås i afsnit 7.4.

7.3.4.1.1. Krav om hjemmel

Hjemlen for indkvarteringsordningen efter beslutningen om genoptagelse var fortsat udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Vedrørende overholdelse af det forvaltningsretlige hjemmelskrav og Menneskerettighedskonventionens legalitetskrav henviser kommissionen derfor til vurderingen foretaget ovenfor i afsnit 7.3.2.5.1 om, at det ikke med den fornødne klarhed og præcision fremgår af denne bestemmelse, at den kan danne grundlag for adskilt indkvartering af asylpar, der har eller kan have et reelt familieliv. Tilsvarende finder kommissionen, at bestemmelsen ikke kan anvendes som hjemmel for adskillelse af asylansøgere og disses mindreårige børn.

7.3.4.1.2. Materielle krav i øvrigt

Efter at beslutningen om genoptagelse af adskillelserne blev truffet, forelå der fortsat ingen retningslinjer for, hvordan indkvarteringsordningen skulle administreres, og relevante forvaltningsretlige spørgsmål af materiel karakter om bl.a. hjemmel og saglighed var fortsat ikke genstand for nærmere overvejelser i departementet eller Udlændingestyrelsen. De indsigelser, som Adam Abdel Khalik rejste over for ledelsen i Udlændingestyrelsen i forhold til ordningens overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionen, gav heller ikke styrelsen anledning til yderligere overvejelser.

Ordningen, som den var blevet formidlet af og til Udlændingestyrelsen på dette tidspunkt, indebar en undtagelsesfri adskillelse af alle par i forbindelse med den første indkvartering; dog således at Udlændingestyrelsen ville foretage en efterfølgende sagsbehandling i de tilfælde, hvor parterne gav udtryk

for, at de ikke var tilfredse med den anviste indkvartering. Det fremgår ikke af hverken Udlændingestyrelsens brev af 28. april 2016 eller departementets brev af 4. maj 2016 til Folketingets Ombudsmand, hvilket formål indkvarteringsordningen skulle varetage, og dette spørgsmål ses heller ikke at have været genstand for nærmere retlige overvejelser i departementet eller Udlændingestyrelsen på dette tidspunkt.

Kommissionen lægger i lyset af forklaringerne imidlertid til grund, at det generelle formål med separat indkvartering i denne periode må antages fortsat navnlig at have været at undgå, at en person blev tvunget til et uønsket samliv, og herunder at give den mindreårige i parforholdet tid til at tænke over sin situation (barnets tarv), og det fremgår af den partshøring, der skete i denne forbindelse, at det nu blev undersøgt, om der i den konkrete sag var indikationer på tvang.

Som allerede anført i bl.a. afsnit 7.3.2.5.2 var og er det i sagens natur sagligt, at en forvaltningsmyndighed iværksætter tiltag til forebyggelse og bekæmpelse af tvangsægteskab og tvangssamliv, og hensyn til at undgå, at en mindreårig asylansøger konkret indkvarteres ufrivilligt sammen med en voksen ægtefælle eller samlever, vil utvivlsomt kunne udgøre et sagligt formål. Vedrørende dette formåls overensstemmelse med den uskrevne forvaltningsretlige grundsætning om saglig forvaltning og Menneskerettighedskonventionens artikel 8 henvises der til afsnit 7.3.2.5.2 og 7.3.3.3.2, hvor det er anført bl.a., at et par ved den første indkvartering i asylsystemet vil kunne indkvarteres separat, såfremt – og så længe – der er konkrete indikationer på eller mistanke om tvangsægteskab eller tvangssamliv. Den separate, første indkvartering giver i sådanne situationer den mindreårige mulighed for at overveje, om ægteskabet eller samlivet er frivilligt.

Hertil kan tilføjes, at såfremt det ved den første indkvartering ikke er muligt at afgøre, om der foreligger et beskyttelsesværdigt familieliv, herunder om der foreligger tvang, er der efter kommissionens vurdering ikke noget til hinder for, at der som udgangspunkt sker separat indkvartering af parret for at sikre, at den mindreårige asylansøger ikke udsættes for tvang eller overgreb, imens Udlændingestyrelsen foretager familielivsvurderingen, herunder afklarer om der foreligger tvang. Hvis sagens omstændigheder indikerer – eksempelvis fordi parret har fællesbørn, den mindreårige er tæt på myndighedsalderen, sagkyndige tilkendegivelser og/eller begrænset aldersforskel – at der er tale om

et reelt og dermed beskyttelsesværdigt familieliv, vil parret imidlertid skulle indkvarteres sammen fra begyndelsen, og indtil der træffes endelig afgørelse om indkvartering. Dette skyldes, at separat indkvartering – uanset varigheden heraf – som følge af asylansøgeres særlige sårbarhed har karakter af intensive indgreb, hvilket særligt gør sig gældende i sager, hvor parret har mindreårige fællesbørn, jf. afsnit 7.3.2.5.1.

Kommissionen finder på den baggrund, at en indkvarteringsordning med en helt undtagelsesfri adskillelse ved *den første indkvartering* af asylpar, hvor den ene part er mindreårig – uden nogen forudgående konkret vurdering af, om der var indikationer på eller mistanke om tvang i forholdet – ikke vil være forenelig med Menneskerettighedskonventionen. Såfremt praktiske hensyn i visse situationer tilsiger en sådan undtagelsesfri adskillelse, vil denne i givet fald skulle være meget kortvarig.

Kommissionen finder endvidere, at den generelle beslutning om, at *de allerede adskilte par* skulle forblive adskilte under genoptagelsessagernes behandling, var i strid med både den uskrevne forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet og proportionalitetskravet i Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, der begge indebærer, at afgørelser om adskilt indkvartering og den fortsatte opretholdelse heraf skal være baseret på en konkret og individuel vurdering af, hvorvidt indgrebet er nødvendigt og rimeligt i forhold til formålet hermed. En sådan vurdering skal foretages med jævnlige intervaller, når afgørelsen opretholdes i en længere tidsperiode. Dette gælder særligt, da beslutningen om adskillelse af disse par i første omgang var blevet truffet uden nogen retlig relevant individuel vurdering.

I relation til både den første indkvartering og de allerede adskilte par har kommissionen tillagt det vægt, at der var tale om intensive indgreb foretaget over for en sårbar persongruppe, hvoraf flere havde mindreårige børn eller var gravide. Som tidligere nævnt lægger kommissionen i øvrigt til grund, at der for mange af parrene forelå flere oplysninger, der pegede i retning af, at de pågældende par sandsynligvis måtte anses for at have haft et beskyttelsesværdigt familieliv i Menneskeretskonventionens artikel 8's forstand, jf. også oplysningerne om de konkrete par i kapitel 9 og det oven for under afsnit 7.3.2.5.2 anførte om manglen på konkrete og individuelle vurderinger.

Kommissionen finder på den baggrund, at den ordning, der blev etableret i perioden efter den 28. april 2016, og som bl.a. muliggjorde tidsbegrænsede adskillelser, for så vidt – når bortses fra det ovenfor anførte om den første indkvartering og den fortsatte adskillelse under genoptagelsessagerne – muliggjorde en administration med undtagelser i overensstemmelse med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet og med Menneskerettighedskonventionens krav om konkrete og individuelle vurderinger. Kommissionen finder dog også, at fraværet af anvisninger eller retningslinjer for administrationen af ordningen – herunder om vigtigheden af at undersøge, om der i konkrete sager reelt forelå tvang – fortsat medførte en betydelig risiko for, at ordningen blev administreret i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger og Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Dette understreges af, at ordningen reelt også blev administreret i strid med disse grundlæggende retlige krav, jf. gennemgangen af administrationen af ordningen nedenfor i afsnit 7.4.

7.3.4.1.3. Formelle krav

I perioden efter den 28. april 2016, hvor sagerne om adskillelse af mindreårige asylansøgere fra deres ægtefælle eller samlever blev genoptaget af Udlændingestyrelsen, var det fortsat ikke en del af ordningen, at der skulle foretages partshøringer eller gives begrundelser for adskillelserne ved den første indkvartering.

Kommissionen har ovenfor i afsnit 7.3.2.5.3 konstateret, at beslutninger om separat indkvartering af asylpar, hvor den ene part er mindreårig, har karakter af afgørelser i forvaltningsretlig forstand, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, uanset om de berørte par efterkom Udlændingestyrelsens anvisning om separat indkvartering eller ej.

På den baggrund finder kommissionen, at der som udgangspunkt burde have været foretaget partshøring efter forvaltningslovens § 19 i forbindelse med den første adskilte indkvartering og ikke først, hvis parret modsatte sig. Et sådant krav om høring i forbindelse med den første adskilte indkvartering synes også at være bedst stemmende med de krav til et oplyst beslutningsgrundlag, som følger af officialprincippet og Menneskerettighedskonventionens artikel 8's processuelle garantier. Det kan dog bemærkes, at i situationer, hvor der foreligger konkrete indikationer på eller mistanke om tvang, vil der i overensstemmelse med forvaltningsretten kunne træffes en foreløbig afgørelse

om separat indkvartering uden partshøring eller anden sagsoplysning, der snarest muligt efterfølgende følges op af en endelig afgørelse på baggrund af en fuldstændig oplysning af sagen.

Kommissionen har nedenfor i afsnit 7.4 om administrationen af indkvarteringsordningen vurderet overholdelsen af de øvrige relevante krav af formel karakter.

7.3.4.1.4. Samlet konklusion

Samlet set finder kommissionen, at indkvarteringsordningen, som den så ud i perioden fra den 28. april til den 1. juli 2016, fortsat var ulovlig i lyset af dansk forvaltningsret og Danmarks internationale forpligtelser, herunder Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Dette skyldes navnlig, at ordningen – på ny – var gjort helt undtagelsesfri, men nu alene i relation til den første indkvartering af parrene. Ordningen savnede desuden fortsat hjemmel, ligesom det fortsat ikke var en del af ordningen, at der skulle foretages partshøring eller gives begrundelser for adskillelserne i forbindelse med den første indkvartering.

Kommissionen finder, at ordningen for så vidt – når bortses fra det netop ovenfor anførte om den første indkvartering og det tidligere anførte om den fortsatte adskillelse under genoptagelsessagerne – muliggjorde en administration med undtagelser i overensstemmelse med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet samt kravet om konkrete og individuelle vurderinger efter Menneskerettighedskonventionen. Kommissionen finder dog også, at fraværet af anvisninger eller retningslinjer for administrationen af ordningen – herunder om vigtigheden af at undersøge, om der i konkrete sager reelt forelå tvang – fortsat medførte en betydelig risiko for, at ordningen blev administreret i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger og Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Dette understreges af, at ordningen reelt også blev administreret i strid med disse grundlæggende retlige krav, jf. afsnit 7.4.

7.3.5. Den nuværende indkvarteringsordning

Henover sommeren 2016 kom der – bl.a. i forbindelse med et møde den 1. juli 2016 mellem departementet og styrelsen – nogle lidt mere konkrete retningslinjer for, hvordan indkvarteringsordningen skulle administreres.

Som ordningen ses beskrevet i de afgivne forklaringer, i Udlændingestyrelsens retningslinjer af 1. juli 2016 til operatørerne og i et mødereferat fra 1. juli 2016 var udgangspunktet for nye par, der blev omfattet af ordningen, at de blev adskilt ved den første indkvartering, og at de forblev adskilt, mens deres sag blev behandlet. I modsætning til den ordning, der den 28. april 2016 blev beskrevet over for ombudsmanden, var adskillelsen i forbindelse med den første indkvartering nu et udgangspunkt og således ikke som tidligere undtagelsesfri. Der skulle endvidere træffes afgørelser i sagerne, ligesom der skulle ske partshøring. Der forelå heller ikke på dette tidspunkt egentlige retningslinjer for administrationen, og omdrejningspunktet for vurderingerne synes at have taget sit udgangspunkt i en "hypotetisk kongebrevsvurdering". I de tilfælde, hvor et dansk par ville kunne meddeles et kongebrev, ville et asylansøgerpar med tilsvarende forhold således skulle indkvarteres sammen. Der ses endvidere at være blevet lagt vægt på varigheden af indgrebet, således at den tid, parrene allerede havde været adskilt, blev tillagt betydning. Endelig lå det som en forudsætning i beskrivelsen af administrationen, at denne skulle ske i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder Børnekonventionen – dog uden, at der blevet givet nærmere retningslinjer herfor.

Den 12. december 2016 kom det notat med retningslinjer, der også udgør grundlaget for administrationen af indkvarteringsordningen i dag. Ifølge disse retningslinjer er udgangspunktet, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentrene, hvis den ene eller begge parter er under 18 år. Udlændingestyrelsen skal dog i hver enkelt sag om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevere, 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 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 Børnekonventionen eller Menneskerettighedskonventionens artikel 8 at indkvartere parterne hver for sig – eller at opretholde en sådan indkvartering – skal myndighederne således indkvartere parret sammen. Det primære formål med indkvarteringsinstruksen er anført som varetagelsen af hensynet til den mindreåriges tarv, herunder navnlig at undgå fastholdelse af en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv. Det er endvidere anført, at hvis det 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. vedrørende alder og børn – kunne betyde, at et par skal indkvarteres sammen.

Notatet skal ses i sammenhæng med de retningslinjer, som Udlændingestyrelsen udstedte til indkvarteringsoperatørerne den 1. juli 2016, hvoraf fremgår bl.a., at nye par, der er omfattet af ordningen, skal adskilles i forbindelse med den første indkvartering på modtagecenter, medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder.

7.3.5.1. Kommissionens bemærkninger til den gældende indkvarteringsinstruks

Idet den gældende indkvarteringsinstruks fortsat synes at være baseret på en antagelse om hjemmel i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, er det kommissionens opfattelse, at den fornødne hjemmel for ordningen ikke er til stede. Det gælder, uanset at notatet af 12. december 2016 isoleret set beskriver retningslinjer for sagsbehandlingen, der i vid udstrækning retter op på de retlige mangler i ordningen i relation til kravene om tilgængelighed og forudsigelighed, som kommissionen har beskrevet tidligere.

Såfremt der tilvejebringes et klart og præcist hjemmelsgrundlag for indkvarteringsordningen, vil det samtidig være muligt at sikre, at ordningen får en tilstrækkelig demokratisk legitimitet, at relevante forvaltningsretlige krav adresseres, og at forholdet til Danmarks internationale forpligtelser beskrives klart, herunder med en mulig retningsgivende angivelse af, hvilke saglige og lovlige formål en indkvarteringsordning forfølger, og hvilken betydning disse formål konkret skal tillægges i henholdsvis familielivs- og indgrebsvurderingen efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8. I den forbindelse anbefaler kommissionen, at det i givet fald præciseres, i hvilket omfang der kan ske separat indkvartering af et par, efter at det er vurderet, at parret har etableret et familieliv i artikel 8's forstand, dvs. når der ikke er tale om en relation etableret eller opretholdt ved tvang.

7.4. Administrationen af indkvarteringsordningen

Kommissionen har i afsnit 7.3.2.5 vurderet, at den praksisændring på indkvarteringsområdet, som Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 blev instrueret i at iværksætte, og som indebar, at alle asylpar, hvor den ene part var mellem 15 og 18 år, skulle adskilles under indkvartering i asylsystemet, var klart ulovlig.

Efter kommissoriet skal kommissionen undersøge og redegøre for, om myndighedernes administration og håndtering af sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig, herunder i tilfælde hvor parret havde et eller flere fælles børn, er sket i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler og principper og Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's børnekonvention.

Som anført i afsnit 7.3.2.5.2 er det kommissionens opfattelse, at udlændingelovens § 42 a, stk. 7, ikke kan anvendes som hjemmel for adskillelse af asylpar, der har eller kan have et reelt familieliv. Forvaltningsretligt var beslutningerne om adskillelse i hele perioden derfor ugyldige og må anses som en nullitet. Da drøftelserne i departementet og Udlændingestyrelsen i forbindelse med praksisændringen ikke angik hjemmelsspørgsmålet, men navnlig om ordningen kunne være undtagelsesfri, har kommissionen i det følgende tillige redegjort for, hvilke øvrige retlige spørgsmål administrationen gav anledning til.

Dette afsnit tager sigte på at redegøre for administrationen af indkvarteringsordningen efter udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, og herunder besvare spørgsmålet om, hvorvidt (og i givet fald i hvilket omfang) der på trods af den ulovlige instruks (uanset hjemmelsspørgsmålet) blev administreret lovligt i Udlændingestyrelsen. Kommissionen har i afsnit 7.3.3-7.3.5 redegjort for, hvilke skridt af konkret og generel karakter departementet og styrelsen foretog, da man blev opmærksom på, at der i konkrete sager om indkvartering var spørgsmål i forhold til bl.a. forvaltningsretten og Danmarks internationale forpligtelser. Hvad dette førte til i relation til administrationen, er tillige beskrevet i dette afsnit (afsnit 7.4.2-7.4.6). For så vidt angår dialogen med andre myndigheder henvises til afsnit 7.7 og 7.8 om henholdsvis Justitsministeriets og Statsministeriets rolle.

Derimod tager afsnittet ikke sigte på at vurdere, om udfaldet af Udlændingestyrelsens sagsbehandling var "rigtig" eller "forkert". En sådan vurdering er ikke mulig at foretage, hvilket bl.a. beror på den yderst begrænsede sagsoplysning, der fandt sted i forbindelse med Udlændingestyrelsens sagsbehandling. Det er herunder ikke muligt med nogen større sikkerhed at udtale noget konkret om, hvad udfaldet af sagsbehandlingen ville have været, hvis der havde fundet en korrekt sagsoplysning sted. Kommissionen finder anledning til at fremhæve dette forhold for at understrege, at den omstændighed, at kommissionen ikke foretager vurderinger af, hvordan de konkrete sager burde være afgjort, på ingen måde kan tages som udtryk for, at kommissionen er af den opfattelse, at sagerne er afgjort med et korrekt udfald.

Spørgsmålet om administrationens lovlighed kan deles op i to. Den ene problemstilling vedrører overholdelsen af de formelle krav til adskillelsesprocessen, som følger af såvel dansk forvaltningsret som Danmarks internationale forpligtelser. Den anden problemstilling vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de materielle krav, der følger af dansk forvaltningsret og Danmarks internationale forpligtelser, blev iagttaget i forbindelse med administrationen. Selvom de to spørgsmål i det følgende behandles hver for sig, er der en nær sammenhæng mellem vurderingerne af de formelle og materielle krav, ligesom de krav, der følger af forvaltningsretten og Menneskerettighedskonventionen, i et vist omfang er de samme.

7.4.1. Administrationen i februar 2016

De første adskillelser af asylansøgerpar efter indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016 blev besluttet den 12. februar 2016.

Det kan efter oplysningerne i sagen således uden videre lægges til grund, at Udlændingestyrelsen den 12. februar 2016 besluttede at adskille syv asylansøgerpar uden børn, således at flytningerne blev planlagt til og gennemført den 16. eller 17. februar 2016 (X, Y, Z, Æ, Ø, Å og AA). Den 16. februar 2016 blev tillige par [T], hvor kvinden var gravid, adskilt, ligesom der den 18. februar 2016 blev truffet beslutning om adskillelse af parret [AB], som blev adskilt den 19. februar 2016. I slutningen af februar 2016 fik parret [R], der tidligere havde været adskilt, opretholdt deres adskillelse.

Udlændingestyrelsen oprettede ikke konkrete adskillelsessager for de enkelte par, udover i de sager hvor parrene klagede over adskillelsen (Y, Z, Æ, Ø, Å,

AA, R og T). Klagerne blev – med undtagelse af [Å-K]'s klage, der lå forud for adskillelsen – modtaget i Udlændingestyrelsen efter adskillelsen. Disse klagesager blev afsluttet uden afgørelse og ses ikke at have ført til yderligere sagsbehandling eller overvejelser i forbindelse med parrenes adskillelse.

Det må på baggrund af de afgivne forklaringer lægges til grund, at styrelsen i forbindelse med sagsbehandlingen foretog en gennemgang af oplysningerne i de asylsager, sociale sager mv., der var oprettet om parrene i systemet, og at sagsbehandlingen i øvrigt foregik på baggrund af de oplysninger, som Udlændingestyrelsen førte ind i et skema benævnt "Under 18 år i parforhold". Styrelsen opdaterede løbende skemaet, der også med jævne mellemrum blev sendt til departementet som en status på sagen. I de udgaver af skemaet, der forelå den 12. og 16. februar 2016, var parrene inddelt i følgende kategorier: 1) par med børn, 2) par, hvor kvinden var førstegangsgravid, 3) par uden børn og 4) adskilte par. I disse skemaer var desuden anført oplysninger om parrenes navne, børn, fødselsdato, nationalitet, graviditet og indkvarteringssted, ligesom der var oprettet et felt til bemærkninger. Ingen af de par, der blev adskilt i denne periode, var registreret med børn eller graviditet, idet [T-K]'s graviditet ikke var anført i skemaet. I bemærkningsfeltet var om disse par blot anført, at de var planlagt til flytning, eller at de var flyttespærret. Om enkelte af de øvrige par var tilføjet oplysninger som "sårbar familie", "medicinsk flyttespærret", "ledsager for lillebror" og lignende. Parret [AB] fremgik ikke af disse skemaer, og parret [T] var den 12. februar 2016 registreret som udeblevet, men var i skemaet den 16. februar 2016 planlagt til flytning samme dag.

Adskillelserne i disse sager lå – med undtagelse af parret [AB] – forud for Udlændingestyrelsens høring af operatørerne den 18. februar 2016. Oplysningerne fra høringen i par [AB]'s sag kom ikke til at indgå i sagsbehandlingen, idet parret blev adskilt forud for, at styrelsen den 22. februar 2016 modtog det udfyldte skema vedrørende parret.

Af oplysningerne fra parrenes øvrige sager (asylsager mv.) fremgår det, at der forud for beslutningen om adskillelse var meget begrænsede oplysninger om parrene. Herunder var der i flere af sagerne reelt alene oplysninger om parrenes navne, alder, nationalitet, familiestatus (at de var et par) og en oplysning om, at de var indkvarteret i asylsystemet. I en af sagerne (Z) forelå et asylansøgningsskema, der imidlertid ikke var oversat til dansk, mens der i andre sager var oplysninger om parrenes asylmotiv, herunder oplysning i

to af sagerne (Æ og Ø) om, at kvinden i sit hjemland var blevet eller skulle have været tvangsgift, og at parrene var flygtet til Danmark, idet de ønskede at være sammen.

Det må også efter forklaringerne fra de personer, der sagsbehandlede sagerne – eller var ansvarlige for denne sagsbehandling – lægges til grund, at disse adskillelser blev foretaget på et tidspunkt, hvor der forelå ingen eller meget få oplysninger om parrene ud over det, der var tilstrækkeligt til at identificere, at de pågældende var omfattet af indkvarteringsinstruksen; dvs. parrenes alder, status med hensyn til ægteskab eller samliv og det forhold, at de var indkvarteret i asylsystemet.

Henrik Grunnet har om administrationen forklaret bl.a., at man gik i gang med at adskille de asylpar, hvor der ikke var børn, uden yderligere undersøgelser, men han forventede, at man ikke adskilte par, hvor der var børn, idet de vurderede, at disse sager skulle undersøges ud fra Danmarks internationale forpligtelser. Hans fokus var først og fremmest på at få lovliggjort tilstanden. De havde ikke noget grundlag for at foretage konkrete vurderinger i disse sager, idet dette ville være at bryde ordren i pressemeddelelsen. Han tog ikke del i den konkrete sagsbehandling, men den faste forholdsregel i Udlændingestyrelsen var, at man ikke bare kunne adskille dem, der havde børn. Beslutningen om ikke at adskille de par, der havde børn, var i strid med instruksen, men der var en klar forståelse herom mellem ham og Lene Linnea Vejrum. Der har ikke været drøftet andre kriterier mellem ham og Lene Linnea Vejrum, end at parrene skulle have fælles børn. Det gav ikke mening med partshøring. De havde ikke noget relevant at partshøre over.

Lene Linnea Vejrum har forklaret bl.a., at styrelsen i disse sager havde konstateret, at der ikke forelå oplysninger om særlige omstændigheder, og at det indgik i vurderingen, at der ikke forelå sådanne oplysninger. Operatørerne ville formentlig have sendt oplysninger ind, hvis der havde været oplysninger om særlige omstændigheder, idet operatørerne var meget optaget af disse sager. Hvis der havde været noget særligt, ville de sikkert også have sendt det ind. Styrelsen foretog dog ikke en dybdegående undersøgelse af sagerne. På dette tidspunkt var det styrelsens opfattelse, at det var juridisk holdbart at planlægge disse adskillelser, både menneskeretligt og forvaltningsretligt. Den opfattelse, de havde på dette tidspunkt, var, at man som udgangspunkt kunne adskille parrene, og at den nye retningslinje var holdbar. På daværende

tidspunkt var de i øvrigt ikke i tvivl om, at der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. Deres opfattelse var baseret på de drøftelser, de havde haft – herunder med departementet.

Ditte Kruse Dankert har forklaret bl.a., at den 10. februar 2016 var hendes sidste arbejdsdag inden hendes ferie. Hun var tilbage på arbejdet den 22. februar 2016. Det var aftalt, at oplysningerne fra høringerne og oplysningerne om parrene i systemerne skulle gennemgås. Når der ikke forelå særlige oplysninger, lagde de til grund, at der var tale om en sag, hvor der ikke gjorde sig særlige forhold gældende. Deres fokus var, om der var sager, hvor en adskillelse ville udgøre et særligt intensivt indgreb. Departementet var klar over, at der ikke ville blive foretaget partshøring, idet det ikke ville give mening at partshøre, når alle skulle adskilles.

Kristina Rosado har forklaret bl.a., at de arbejdede med sagen i form af nogle skemaer, hvori de relevante par blev oplistet. Meldingen var, at alle skulle adskilles. De havde dog en forventning om, at denne melding ville blive nuanceret. Da de udarbejdede skemaerne, var det de praktiske forhold, de afklarede, og det skete ved, at de ringede eller skrev til operatørerne. De partshørte ikke, eftersom der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. Når der var tale om par uden børn, forelå der ikke helt så mange oplysninger, som der gjorde om parrene med børn, men i princippet blev der indhentet de samme faktuelle oplysninger. Adspurgt, hvad de skulle bruge oplysningerne til, har hun forklaret, at de havde fået at vide, at alle skulle adskilles.

Margit Sander Rasmussen har forklaret bl.a., at beskeden fra Line Skytte Mørk Hansen var, at alle par skulle adskilles, og at de skulle gå i gang med det samme. De var enige om, at det var en farlig vej at gå, og de blev derfor også enige om at gøre noget andet. De ville "trække situationen lidt". Hendes opfattelse var, at de ikke ville komme videre med dialogen med departementet, før de havde skilt nogle af parrene ad. De blev enige om, at de i stedet for at adskille alle ville adskille en lille gruppe. Det var hende, der definerede den lille gruppe af asylansøgere, som skulle adskilles først. De vurderede på individniveau, hvor der var størst risiko for at bryde konventionerne, og det gjorde de for alle par. Den 11. februar 2016 kunne de have planlagt alle parrene til flytning, men det gjorde de ikke. Hendes undersøgelser på daværende tidspunkt omhandlede primært, hvor mange par der var, hvor gamle de var, og om de havde en samlevende på centeret. Hun gennemgik alle asylansøgernes sager og læste

herunder de referater af asylsamtaler og sundhedssager mv., som lå på sagerne. I det omfang der var asylansøgninger på sagerne, som ikke var blevet oversat til dansk, var hun udfordret på sin faglighed. Hun ville gerne have haft mere tid til at foretage vurderingerne, og hun ville også gerne have haft tid til at få oplysninger oversat. Der var nogle af parrene, hvor der kun var sparsomt med oplysninger. Her var hun "særligt udfordret på sin faglighed". Hun lagde i et eller andet omfang også vægt på fraværet af oplysninger. Hendes gennemgang af sagerne skulle gå stærkt. Hun var voldsomt udfordret på sin faglighed. Hendes handlinger og vurderinger skulle hele tiden holdes op imod, at hun var af den opfattelse, at hun havde fået en ordre om at adskille alle straks og uden en konkret vurdering. Hun gjorde sit bedste i en meget vanskelig situation. Adspurgt, om hun mener, at der blev foretaget en tilstrækkelig grundig vurdering efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8 i forhold til de par, der blev adskilt den 16.-17. februar 2016, har hun forklaret, at det er vanskeligt at svare herpå. Hun var voldsomt udfordret på sin faglighed.

Af en skriftlig redegørelse om forløbet, som Margit Sander Rasmussen udarbejdede den 27. juni 2017, fremgår, at hendes gennemgang af sagerne resulterede i en opdeling af sagerne i fire kategorier: (i) samlevende par med børn, (ii) samlevende par, hvor kvinden var førstegangsgravid, (iii) samlevende par uden børn/graviditet, men med andre særlige omstændigheder, og (iv) samlevende par uden børn/graviditet og uden andre særlige omstændigheder. Kategoriseringen var ifølge redegørelsen udtryk for Margit Sander Rasmussens vurdering af risikoen for, om gennemførelsen af en adskillelse efterfølgende ville blive anset for værende i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Adskillelserne omfattede i første omgang parrene i kategori (iv) samlevende par uden børn/graviditet og uden andre særlige omstændigheder. Adskillelse af de øvrige par kunne ifølge Margit Sander Rasmussens opfattelse være i strid med eller problematisk i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

Også forklaringerne fra indkvarteringsoperatørerne peger i retning af, at styrelsen havde meget få oplysninger til brug for sagsbehandlingen.

Anne la Cour Vågen har således forklaret bl.a., at hun ikke mente, at styrelsen forud for den 12. februar 2016 havde kontaktet Røde Kors for at spørge til de pågældende pars individuelle forhold.

Helle Kjems har forklaret bl.a., at hun primært talte med Kristina Rosado om de par, der havde børn, idet det gik meget hurtigt med at adskille parrene uden børn.

Desuden må det lægges til grund, at adskillelserne i februar 2016 fandt sted på et tidspunkt, hvor medarbejderne i Udlændingestyrelsen følte sig udsat for et betydeligt pres fra departementet for at få gennemført adskillelserne. *Lene Linnea Vejrum*, *Ditte Kruse Dankert*, *Kristina Rosado* og *Margit Sander Rasmussen* har således samstemmende forklaret, at departementet pressede på for at få parrene adskilt, og at det skulle foregå hurtigt. *Margit Sander Rasmussen* har desuden forklaret bl.a., at hun omkring den 11. og 12. februar 2016 modtog daglige telefonopkald fra departementet, der spurgte, hvor langt de var nået, og hvornår styrelsen regnede med at kunne adskille nogen, men at presset mindskedes, da de første adskillelser var planlagt. *Kristina Rosado* har desuden forklaret, at de var nødt til at adskille nogle par for at få arbejdsro. Forklaringerne har støtte i det forhold, at styrelsen med korte mellemrum gav statusoversigter til departementet, herunder i hvert fald telefonisk den 12. februar 2016 og skriftligt bl.a. den 16. og 23. februar og den 4., 9. og 15. marts 2016.

7.4.1.1. Formelle forhold vedrørende sagernes behandling

Det kan uden videre lægges til grund, at der i alle de sager, hvor der skete adskillelse af asylparrene i februar 2016, ikke blev foretaget partshøring eller andre sagsoplysningsskridt; ud over en gennemgang af de ofte meget sparsomme oplysninger, som Udlændingestyrelsen allerede var i besiddelse af i andre sager, der angik parrene, herunder navnlig oplysninger relateret til parrenes asylsag. Endvidere blev der ikke truffet begrundede afgørelser i disse sager.

Formålet med både officialprincippet, der fastslår forvaltningens pligt til at oplyse en sag, og partshøringspligten er at sikre, at forvaltningens dispositioner materielt er lovlige og rigtige, og at vedkommende borger får adgang til at varetage egne interesser. Begrundelsespligten skal tjene til bl.a. at give vedkommende borger en fyldestgørende forklaring på, hvorfor en konkret afgørelse har fået netop det indhold, den har.

Som anført i afsnit 7.3.2.5.3 er det kommissionens vurdering, at beslutninger om adskillelse af asylpar udgør afgørelser i forvaltningsretlig forstand, hvorfor forvaltningslovens partsrettigheder fandt anvendelse, ligesom afgørelserne

om adskillelse skulle have været begrundet. Anvendelsen af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, som hjemmel til adskillelse i disse sager – hvilket kommissionen i afsnit 7.3.2.5.1 har fundet udgør et utilstrækkeligt hjemmelsgrundlag – har bidraget til en fejlagtig antagelse om, at der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, og at forvaltningslovens partsrettigheder ikke fandt anvendelse.

Det skal understreges, at eftersom officialprincippet finder anvendelse på al forvaltningens virksomhed, var Udlændingestyrelsen under alle omstændigheder forpligtet til at sikre, at styrelsen var i besiddelse af det oplysningsgrundlag, der var nødvendigt for at handle forsvarligt og korrekt i de konkrete sager. Undersøgelsespligten skærpes ved intensive indgreb i en borgers retsforhold. Som følge heraf og henset til karakteren af indgrebet burde Udlændingestyrelsen, uanset at man – fejlagtigt – mente, at der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, under alle omstændigheder have foretaget relevante sagsoplysningsskridt.

Den mangelfulde oplysning af sagerne havde nær sammenhæng med instruksens undtagelsesfrie karakter, hvorefter det for at konstatere, om et par var omfattet af ordningen, alene var nødvendigt at indhente oplysninger om parrenes alder, status med hensyn til ægteskab eller samliv og indkvarteringssted. Idet adskillelserne i februar 2016 blev gennemført på baggrund af en instruks, der ikke gav mulighed for undtagelser, og fordi instruksen derfor i sig selv udgjorde begrundelsen for adskillelserne, ville en høring af parterne samt nærmere sagsoplysning ikke kunne få betydning for spørgsmålet om adskillelse. En sådan vurdering af forløbet har da også støtte i forklaringerne afgivet af bl.a. Henrik Grunnet og Ditte Kruse Dankert, der begge anså partshøring for meningsløs, da alle ifølge instruksen fra departementet skulle adskilles.

Administrationen af indkvarteringsordningen i februar 2016 var derfor allerede af disse grunde klart ulovlig. Den manglende iagttagelse af forvaltningsretlige regler og principper medførte således betydelig risiko for forkerte afgørelser på et område, hvor myndighederne foretog intensive indgreb i de berørte personers familieliv. Efter kommissionens opfattelse kan det lægges til grund, at tilsidesættelsen af forvaltningsretlige regler og principper skete som en konsekvens af instruksens undtagelsesfrie karakter, og at instruksens undtagelsesfrie karakter således i hvert fald har medført en nærliggende risiko for en administration, der – uanset hjemmelsspørgsmålet – førte til materielt forkerte afgørelser.

De krav til sagsbehandlingsprocessen, der følger af forvaltningsretten, herunder kravene til sagsoplysning, partshøring og begrundelse, overlapper i væsentligt omfang med de processuelle garantier, der følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Disse garantier har til formål at beskytte individer mod vilkårlige indgreb ved at sikre, at den nationale beslutningsproces er fair og tilstrækkelig til at sikre overholdelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. En fyldestgørende sagsoplysning med inddragelse af de relevante personer er en forudsætning for at kunne foretage en relevant og tilstrækkelig familielivsvurdering (stk. 1) og indgrebsvurdering (stk. 2).

Kommissionen finder, at administrationen af indkvarteringsordningen i februar 2016 ikke opfyldte de processuelle garantier, der følger af Menneskerettighedskonventionen, og administrationen var derfor også af den grund klart ulovlig.

7.4.1.2. Materielle krav til administrationen af ordningen

Udlændingestyrelsen har gentagne gange i forbindelse med besvarelse af bl.a. folketingsspørgsmål (herunder besvarelsen den 21. juni 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 809) oplyst, at styrelsen i alle sager, der er eller har været omfattet af indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016, har foretaget en konkret og individuel vurdering af, om det vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig.

Tilsvarende har Inger Støjberg bl.a. i en række besvarelser af folketingsspørgsmål (herunder besvarelsen den 8. juni 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 806 og 807) og under flere samråd gentaget oplysningen om, at Udlændingestyrelsen under hele forløbet har administreret indkvarteringsordningen under hensyn til Danmarks internationale forpligtelser, og at styrelsen har foretaget en vurdering af den enkelte sags omstændigheder.

Det retlige udgangspunkt er, at der skal foretages en konkret og individuel vurdering af, om adskillelsen af parrene er forenelig med den ret til privat- og familieliv, der følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, herunder om parret har etableret et familieliv i bestemmelsens forstand (stk. 1) og i givet fald, om indgrebsbetingelserne er opfyldt (stk. 2). Kravet om en sådan konkret og individuel vurdering følger tillige af de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitetsprincippet. Det er en forudsætning for at foretage en konkret og

individuel vurdering, der lever op til de materielle krav, som følger af både forvaltningsretten og Menneskerettighedskonventionen, at der er tilvejebragt et fyldestgørende beslutningsgrundlag.

Kravene til den vurdering, der skal foretages, er omtalt i afsnit 7.3.2.5.2. I forbindelse med den vurdering, der skal foretages både i relation til vurderingen af, om der er etableret et beskyttelsesværdigt familieliv, og om indgrebsbetingelserne er opfyldt, er det nødvendigt at oplyse sagen. Ved familielivsvurderingen efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 1, vil det således være relevant at inddrage elementer såsom parternes alder og aldersforskel, hvorvidt der er fællesbørn eller graviditet, aktuelt eller tidligere samliv på fælles bopæl i hjemlandet og/eller i Danmark på asylcenteret, parternes tilkendegivelser om frivillighed og sagkyndige vurderinger af parrets relation. Såfremt der er tvivl om, hvorvidt et ægteskab eller samliv er indgået frivilligt, skal der foretages en indgående vurdering heraf, hvor det bl.a. kunne være nærliggende at hente inspiration fra den vurdering, der foretages af udlændingemyndighederne i ægtefællesammenføringssager, når det skal vurderes, hvorvidt det er tvivlsomt, om et ægteskab eller samlivsforhold er etableret efter begge parters eget ønske, jf. kapitel 6, afsnit 6.2.3.2.1. Ved indgrebsvurderingen (stk. 2) vil det bl.a. være relevant at lægge vægt på den tidsmæssige udstrækning af adskillelsen, herunder om der foretages løbende vurderinger af indgrebets aktuelle nødvendighed, familiens mulighed for kontakt under adskillelsen og sagkyndige vurderinger af familiens fysiske og mentale trivsel. Da asylansøgere generelt anses som en sårbar persongruppe, er det nødvendigt at få belyst adskillelsens konkrete indvirkning og hensyn til eventuelle fællesbørns tarv. Endvidere skal karakteren og den konkrete vægt af det lovlige formål, der begrunder indgrebet, vurderes.

Som anført i afsnit 7.4.1 må det efter de oplysninger, som styrelsen var i besiddelse af på tidspunktet for adskillelserne, og forklaringerne fra de personer, der varetog sagsbehandlingen, lægges til grund, at adskillelserne i februar 2016 blev foretaget på et tidspunkt, hvor der forelå meget få oplysninger om parrene. For nogle pars vedkommende forelå der alene oplysninger om parrenes alder, at parrene var gift eller samlevende, at de ikke havde børn eller ventede sig, og at der ikke var oprettet sociale sager eller lignende. Kommissionen har som følge heraf i afsnit 7.4.1.1 fundet, at den sagsoplysning, som Udlændingestyrelsen foretog i februar 2016, var mangelfuld og utilstrækkelig.

Det må herefter anses for utvivlsomt, at styrelsen ikke havde noget grundlag for at foretage en tilstrækkelig materiel vurdering i overensstemmelse med forvaltningsretten eller Menneskerettighedskonventionen, herunder var det ikke muligt for Udlændingestyrelsen at foretage en fyldestgørende menneskeretlig vurdering af, hvorvidt parrene havde etableret et familieliv i Menneskerettighedskonventionens artikel 8's forstand, og – i givet fald – om betingelserne for at foretage indgreb i familielivet efter artikel 8, stk. 2, var opfyldt.

Kommissionen finder herefter, at der i forbindelse med de første adskillelser i februar 2016 ikke blev foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk forvaltningsret at indkvartere parrene hver for sig. Den vurdering, som er beskrevet af medarbejdere i Udlændingestyrelsen, hvorefter det indgik i vurderingen, at der "ikke forelå oplysninger om særlige omstændigheder", og at "de vurderede, hvor der var størst risiko for at bryde konventionerne", er åbenbart ikke udtryk for en konkret og individuel vurdering i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 8 eller forvaltningsretten.

Dertil kommer, at de oplysninger, der efterfølgende fremkom i sagerne, herunder oplysninger om parrenes relation, ikke ses at være indgået i sagsbehandlingen, heller ikke således at der løbende er foretaget en vurdering af, om adskillelsen var proportional. De oplysninger, der fremkom i forbindelse med, at de enkelte par klagede, ses desuden ikke at være indgået i sagsbehandlingen, ligesom klagerne ikke ses at have givet anledning til, at Udlændingestyrelsen genoptog sagerne med henblik på en fornyet vurdering. I en enkelt sag i denne periode havde parret klaget over adskillelsen forud for, at adskillelsen blev effektueret. Klagen ses ikke at være indgået i behandlingen af denne sag, og der er således – selvom det på baggrund af klagen må lægges til grund, at parret modsatte sig at skulle adskilles – f.eks. ikke udstedt flyttepåbud i sagen.

Det bemærkes, at der i sagens oplysninger ikke er holdepunkter for at antage, at adskillelserne i februar 2016 skete med henblik på senere yderligere sagsbehandling og som led i en indledende bedømmelse af, hvorvidt der var tale om et familieliv beskyttet af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Som anført i afsnit 7.3.2.4 var der ikke på dette tidspunkt overvejelser om "betænkningstid", "pusterum", "indledningsvis adskillelse" mv., hvilket også

understøttes dels af forklaringerne i sagen, dels af oplysningerne om den konkrete sagsbehandling. Der blev således ikke – heller ikke selvom der i en række af sagerne fremkom væsentlige nye oplysninger om parrene – foretaget efterfølgende vurderinger af adskillelserne i de enkelte sager forud for den 28. april 2016, hvor det blev besluttet at genoptage sagerne.

På denne baggrund finder kommissionen, at adskillelsen af de første asylpar i februar 2016 i henhold til instruksen af 10. februar 2016 skete i strid med både Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet. Kommissionen finder, at der ikke er nogen rimelig tvivl om denne vurdering, der har støtte i flere af de afgivne forklaringer og navnlig i oplysningerne i de enkelte sager.

Også for så vidt angår de materielle krav finder kommissionen, at det forhold, at der ikke blev foretaget retligt relevante konkrete og individuelle vurderinger, var en konsekvens af instruksens undtagelsesfrie karakter, og at instruksens undtagelsesfrie karakter således i hvert fald medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet materielt forkerte afgørelser.

7.4.2. Administrationen fra den 1. til den 18. marts 2016

I løbet af februar 2016 begyndte Udlændingestyrelsen at planlægge flytninger for yderligere en række par, der næsten alle havde børn.

Det fremgår således bl.a. af mails den 25. februar 2016 fra Udlændingestyrelsen til to operatører, at styrelsen havde planlagt flytning af hovedparten af de par, som endnu ikke var adskilt, og at flytningerne ville ske i løbet af den kommende uge. Fire par, der var besluttet flyttet den 25. og 26. februar 2016, blev adskilt den 2. og 4. marts 2016 (M, K, F og J). Tre par (C, L og O), hvor der ligeledes den 25. februar 2016 var truffet beslutning om flytning, nægtede at flytte, og der blev herefter den 3. marts 2016 udstedt flyttepåbud vedrørende to af parrene, mens der den 16. marts 2016 blev udstedt flyttepåbud for det tredje par. Flyttepåbuddene blev effektueret henholdsvis den 4., 9. og 17. marts 2016. Parrene [C], [F] og [K] havde hver et barn, parret [J] havde et barn og ventede et yderligere i september 2016, og parrene [M] og [L] ventede begge deres første barn. Parret [O] havde hverken børn eller ventede sig, men det fremgik om dette par, at manden led af en alvorlig sygdom.

Heller ikke i denne periode oprettede Udlændingestyrelsen konkrete adskillelsessager for de enkelte par udover i de sager, hvor der blev udstedt flyttepåbud, og i en sag, hvor parret [J] forud for adskillelsen havde indgivet en klage. Også denne klagesag blev afsluttet uden behandling, og den ses ikke at have ført til nogen sagsbehandling. Det må på baggrund af de afgivne forklaringer lægges til grund, at styrelsen også i disse sager i forbindelse med sagsbehandlingen foretog en gennemgang af oplysningerne i de asylsager, sociale sager mv., der var oprettet i systemet, og at sagsbehandlingen i øvrigt foregik på baggrund af de oplysninger, som Udlændingestyrelsen indførte i et skema benævnt "Under 18 år i parforhold". Af en udgave af dette skema, som Margit Sander Rasmussen den 4. marts 2016 kl. 9.14 sendte til Anne Nygaard Just, fremgår det, at skemaet var blevet udvidet med følgende nye kolonner: "Indrejst", "Planlagt flytning dato", Planlagt flytning til center", "Er K gravid? Hvis ja, termin?", "Har K fremvist ID, der verificerer alder?", "Er der sket aldersundersøgelse?", "Er alderen på anden måde vurderet i de tilfælde, hvor der ikke foreligger ID, der verificerer alder?", "Familie på centeret?" og "Øvrige bemærkninger". Af sidstnævnte kolonne fremgik f.eks. om parret [J], at parret havde indgivet klage, og at fællesbarnet skulle forblive indkvarteret sammen med moderen, da parret ikke havde ønsket at tage stilling til dette spørgsmål. Hverken [K] eller [M] var omtalt i denne version af skemaet. Om parret [O] fremgik bl.a., at manden var alvorligt syg og skulle indkvarteres nær et hospital, samt at det kunne blive nødvendigt at udstede flyttepåbud. Af dette skema fremgik desuden, at fem sager var forelagt for departementet, og for nogle af disse var tillige anført kort om baggrunden herfor.

Forud for disse adskillelser havde Udlændingestyrelsen den 18. februar 2016 desuden iværksat en høring af indkvarteringsoperatørerne. I den mail, som Udlændingestyrelsen sendte til operatørerne, var bl.a. følgende anført:

> "Som bekendt har ministeren besluttet, at par, hvor den ene part er under 18 år, ikke længere kan være indkvarteret sammen/på samme center.
>
> Vi har brug for yderligere oplysninger fra jer om de konkrete par, før vi kan vurdere, hvordan vi mest hensigtsmæssigt skiller parrene med/uden børn ad."

Fristen for svar var fastsat til den 22. februar 2016. Det vedhæftede skema til brug for besvarelsen af høringen indeholdt bl.a. spørgsmål om, hvorvidt parret havde andre familiemedlemmer i Danmark, der kunne støtte dem ved adskillelse, om parret havde en holdning til placering af eventuelle fællesbørn, samt hvordan familien fungerede nu og ville forventes at fungere efter en adskillelse, herunder om der var høj sandsynlighed for, at det blev nødvendigt at iværksætte støtteforanstaltninger. Efter både den fremsendte mail og skemaets indhold tog spørgsmålene således sigte på at tilrettelægge adskillelserne "mest hensigtsmæssigt" og ikke på at indhente oplysninger til brug for en vurdering af, *om* der skulle ske adskillelse.

Operatørerne besvarede den 22. februar 2016 Udlændingestyrelsens høring, idet en enkelt operatør på dette tidspunkt alene fremsendte foreløbige skemaer vedrørende bl.a. [C], [L], [M] og [O]. Operatøren anførte i denne forbindelse, at der var behov for mere tid, da spørgsmålene var af en karakter, som krævede tolkede samtaler med parrene. Fornyede skemaer blev fremsendt den 29. februar (M og O) og den 1. og 2. marts 2016 (L og C). For parret [C] var desuden vedlagt udtalelser fra en socialkoordinator, parrets læge og en sundhedsplejerske, der alle udtalte sig imod en adskillelse af parret, og for parret [L] var der en udtalelse fra en socialkoordinator og en psykolog, som i denne sag også udtalte sig imod adskillelse.

Oplysningerne om flere af parrene var meget sparsomme, men der var dog tilkommet flere oplysninger som følge af bl.a. den høring, som styrelsen havde iværksat den 18. februar 2016. I en af sagerne (F), hvor parret blev adskilt den 4. marts 2016, forelå der bl.a. oplysning om, at kvinden havde oplyst at være ældre end først registreret, og efter adskillelsen blev der foretaget en aldersvurdering af hende, der førte til, at hun blev anset for at være 18 år, hvorefter parret den 23. maj 2016 blev indkvarteret sammen på ny. Af oplysningerne fremgår, at kvinden i den mellemliggende periode havde forsøgt at begå selvmord. I tre andre af sagerne (J, K og M) fremgik det af de oplysninger, der var tilkommet ved høringen, bl.a., at der var tale om velfungerende familier, og at en adskillelse kunne forventes at udløse "krisereaktion" og "retraumatisering" for to af familiernes vedkommende, mens det for den tredje familie var anført, at parret var "meget psykisk påvirkede ved udsigten til at skulle adskilles", og at parret havde beskrevet, at "det er slutningen for dem – at der ikke er mere tilbage og det her slår dem ihjel".

Parrene [K] og [J] var desuden omtalt i den mail, som Røde Kors den 18. februar 2016 sendte til Udlændingestyrelsen med henblik på at få parrenes sager "rejst via Jer i departementet/ministeriet". I mailen oplyste Røde Kors, at de beskrevne par ønskede at forblive sammen. Om parret [J] var anført bl.a., at parret havde været sammen i to år og gift i halvandet, og at der var tale om et harmonisk par. Om parret [K] fremgik bl.a., at de havde været sammen i ca. to år, og at ægteskabet var indgået af kærlighed, samt at [K-K] bl.a. havde sin mor i Danmark.

Også i de tre sager, hvor der blev udstedt flyttepåbud, var oplysningerne sparsomme – i hvert fald på tidspunktet for beslutningen om adskillelse. Som følge af høringen den 18. februar 2016 var det i den ene sag (C) i skemaet fremsendt den 2. marts 2016 anført bl.a., at "det vurderes ikke at være hensigtsmæssigt at adskille denne familie", ligesom der forelå en udtalelse fra en socialkoordinator, der udtalte, at familien var velfungerende, og at det "vil være traumatiserende for både forældre og barn [hvis de ville] blive adskilt med magt". Af en udtalelse fra barnets sundhedsplejerske, der var sendt sammen med skemaet, fremgik endvidere bl.a., at det ville være "et voldsomt traume for pigen [parrets datter] ikke at kunne være sammen med begge sine forældre, og der vil være stor risiko for udvikling af psykiske og fysiske problemer hos hende på grund af adskillelsen ...".

Om et af parrene [L], der senere klagede til ombudsmanden, forelå der også en række oplysninger, der tilgik styrelsen, efter at parret oprindeligt var besluttet adskilt. Af oplysningerne, som styrelsen modtog den 1. marts 2016, fremgik bl.a., at "familien er velfungerende", at "familien har allerede nu udvist mistrivsel og dyb frustration", og at det "vurderes ikke at der er støttefunktioner der vil kunne afhjælpe denne families frustrationer".

Endelig forelå der vedrørende det sidste par [O] også en række oplysninger, som var tilgået styrelsen efter den 26. februar 2016, hvor parret oprindeligt var besluttet adskilt. Af disse oplysninger fremgår det bl.a., at parret "er meget glade for og afhængige af hinanden", at de "kan slet ikke overskue at skulle adskilles", at det "forventes at blive sorgfuldt for begge parter at skulle leve adskilt", at det "er helt tydeligt at parret er meget knyttet til hinanden", at de "omgås meget hensynsfuldt og kærligt med hinanden ...", og at begge "parter truer med selvmord".

Ifølge forklaringen fra *Ronya Habo*, der var sagsbehandler i to af flyttepåbudssagerne, foretog hun ikke nogen anden vurdering end at konstatere, at styrelsen havde planlagt parret til flytning, og at de nægtede at flytte. Hun lagde ved sine afgørelser ikke vægt på andet, end at parret ikke ville adskilles, og at de skulle adskilles efter meddelelsen af 10. februar 2016. Hun foretog ikke partshøring, udover at hun havde oplysning om, at parrene var blevet vejledt om konsekvenserne ved ikke at flytte.

Trine Kristensen har forklaret bl.a., at hun umiddelbart havde en opfattelse af, at det ikke gjorde den store forskel, om de "sendte bekymringerne ind", idet det ikke ændrede på beslutningerne. Beslutningerne blev gennemført alligevel. Hun erindrer ikke, at de blev spurgt ind til yderligere, når de "sendte bekymringerne ind".

Efter oplysningerne i de enkelte sager kan det herefter lægges til grund, at også adskillelserne i marts 2016 blev besluttet gennemført på et tidspunkt, hvor der var begrænsede oplysninger om parrene, og at styrelsen ikke i alle tilfælde afventede resultatet af den høring, der var blevet sat i gang. Det kan efter oplysningerne i de enkelte sager og de afgivne forklaringer endvidere lægges til grund, at de oplysninger, styrelsen modtog om parrene som følge af høringen, ikke ændrede styrelsens beslutning om at gennemføre adskillelserne, og at oplysningerne i hvert fald i nogle af sagerne slet ikke indgik i sagsbehandlingen.

7.4.2.1. Formelle forhold vedrørende sagernes behandling

Flyttepåbuddene vedrørende [C], [L] og [O] var udelukkende begrundet med en henvisning til "Udlændinge-, Integrations-, og Boligministerens meddelelse af 10. februar 2016". Henset til, at kommissionen i afsnit 7.3.2.4 har lagt til grund, at ordningen også på dette tidspunkt var undtagelsesfri, er der ikke grundlag for at fastslå, at begrundelsen i disse sager som sådan var urigtig eller utilstrækkelig. I flyttepåbudssagerne blev der – selvom styrelsen her var klar over, at der var tale om afgørelsessager – ikke foretaget nogen egentlig partshøring, men parterne blev meddelt konsekvenserne af den manglende flytning. I de øvrige sager, hvor der skete adskillelse i marts 2016, blev der ikke truffet begrundede afgørelser eller foretaget partshøring.

For alle sagerne gælder det, at der desuden ikke blev sagsoplyst i fornødent omfang, jf. officialprincippet. Den høring, som Udlændingestyrelsen iværksat-

te den 18. februar 2016, havde således til formål at indhente oplysninger med henblik på tilrettelæggelsen af adskillelserne, og styrelsen gjorde ikke noget for at indhente nærmere oplysninger om parrets relation og historie, herunder oplysninger om baggrunden for ægteskabet eller samlivet og længden heraf – uanset at der i flere sager var oplysninger, som kunne pege i retning af, at der var etableret et familieliv.

Det kan efter en samlet vurdering af disse oplysninger lægges til grund, at sagsbehandlingen også for så vidt angår adskillelserne i marts 2016 var præget af formelle fejl, som for flere af sagernes vedkommende er tilsvarende dem, der er omtalt i afsnit 7.4.1.1. Således blev der heller ikke i forbindelse med adskillelserne i marts 2016 foretaget partshøring eller i øvrigt foretaget en oplysning af sagerne, som lever op til de krav, der følger af officialprincippet, ligesom der for de fleste sagers vedkommende ikke blev truffet begrundede afgørelser. I de tre sager, hvor der blev truffet afgørelser om flyttepåbud, blev der ikke givet en begrundelse, der indikerer, at styrelsen skulle have foretaget en egentlig vurdering af sagen i lyset af de relevante menneske- og forvaltningsretlige standarder på det pågældende retsområde. Til gengæld afspejler begrundelserne efter deres ordlyd den undtagelsesfrie instruks.

Administrationen af indkvarteringsordningen i marts 2016 har derfor ligeledes været klart ulovlig og medførte betydelig risiko for materielt forkerte afgørelser på et område, hvor myndighederne foretog alvorlige indgreb i de berørte personers familieliv. Kommissionen finder fortsat, at det skete som konsekvens af instruksens undtagelsesfrie karakter.

7.4.2.2. Materielle krav til administrationen

Om kravene til en konkret og individuel vurdering i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og forvaltningsretten henvises til afsnit 7.4.1.2.

Uanset at Udlændingestyrelsen i disse sager modtog nogle oplysninger om parrene fra operatørerne, der i forbindelse med høringen af 18. februar 2016 i et vist omfang fremkom med oplysninger også ud over det, som styrelsen havde anmodet om, var styrelsen heller ikke i – i hvert fald i en række af – disse sager i besiddelse af fornødne oplysninger til at foretage en retlig relevant konkret og individuel vurdering. Dertil kommer, at de oplysninger, der forelå, ikke ses at være indgået i vurderingerne, og de er i hvert fald ikke indgået

på en måde, hvorefter der kan siges at være foretaget relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med forvaltningsretten og Danmarks internationale forpligtelser at adskille parrene. Det fremgår således bl.a. af flere af de sager, hvor der blev udstedt flyttepåbud, at Udlændingestyrelsen først efter, at der var truffet beslutning om adskillelse, kom i besiddelse af en række af oplysningerne, og der er ikke oplysninger, der peger i retning af, at disse nye oplysninger førte til en fornyet vurdering af disse sager. Tværtimod fremgår af oplysningerne om parrene [C] og [L], at beslutningerne om adskillelse blev truffet den 25. februar 2016, men at styrelsen den 1. marts 2016 modtog yderligere oplysninger om [L], herunder udtalelser fra en socialkoordinator og en psykoterapeut, og den 2. marts 2016 modtog yderligere oplysninger om [C], herunder udtalelser fra en socialkoordinator, en læge og en sundhedsplejerske. Disse oplysninger er ikke indføjet i det skema, som Udlændingestyrelsen anvendte i sin sagsbehandling, og ifølge forklaringen fra *Ronya Habo*, der var sagsbehandler i begge disse sager, foretog hun i hvert fald ikke nogen anden vurdering end at konstatere, at styrelsen havde planlagt parret til flytning, og at de nægtede at flytte. Hun lagde ved sine efterfølgende afgørelser om flyttepåbud ikke vægt på andet, end at parret ikke ville adskilles, og at de skulle adskilles efter meddelelsen af 10. februar 2016. Når dette sammenholdes med, at de pågældende par var blevet planlagt til flytning den 25. februar 2016 – på et tidspunkt, hvor styrelsen kun i begrænset omfang havde relevante oplysninger i sagerne – tyder det klart på, at der heller ikke i disse sager blev foretaget nogen retligt relevante vurderinger af sagernes individuelle forhold. Dertil kommer, at parret [J] allerede forud for adskillelsen havde klaget over beslutningen herom. Der er ikke oplysninger i sagen, der tyder på, at oplysningerne i klagen indgik i sagsbehandlingen vedrørende parret, herunder at det skulle have ført til overvejelser om eller udstedelse af et flyttepåbud i en situation, hvor parret klart modsatte sig adskillelsen.

Det bemærkes, at der heller ikke vedrørende denne periode er holdepunkter i sagen for at antage, at adskillelserne skete som led i en indledende bedømmelse af, hvorvidt der var grundlag for at antage, at der var tale om et familieliv, der var beskyttet af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, og med henblik på yderligere sagsbehandling.

Kommissionen finder således, at administrationen af indkvarteringsordningen for så vidt angår adskillelser foretaget i marts 2016 ikke er væsentligt anderledes end den administration af ordningen, som fandt sted i forbindelse

med de første adskillelser i februar 2016, og der kan derfor for så vidt angår lovligheden heraf henvises til afsnit 7.4.1.2.

Det hører med i det samlede billede af sagsbehandlingen, at der den 18. marts 2016 – på et tidspunkt, hvor flere beslutninger om adskillelse var truffet, og adskillelserne i det væsentlige var effektueret – blev sendt en mail med en ny instruks til styrelsen. Dette førte dog ikke til, at styrelsen forud for beslutningen den 28. april 2016 om genoptagelse genbesøgte sagerne med henblik på at foretage en konkret og individuel vurdering i overensstemmelse med den nye ordning. Den omstændighed, at der kom en ny ordning, medførte med andre ord ikke, at myndighederne på dette tidspunkt tog skridt af konkret eller generel karakter i forhold til de adskillelser, der allerede var gennemført.

7.4.2.3. Betydningen af forelæggelsen af fem sager for departementet

Udlændingestyrelsens forelæggelse af fem konkrete sager for departementet kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt forelæggelsen skal ses som udtryk for, at styrelsen – i strid med instruksen – hele tiden i realiteten foretog konkrete og individuelle vurderinger af alle sagerne.

Det fremgår således af sagens oplysninger, at embedsfolk i Udlændingestyrelsen på et tidligt tidspunkt overvejede at forelægge sager for departementet. Disse overvejelser var i hvert fald indledt den 15. februar 2016, hvor overvejelserne gik på, at navnlig sager, hvor parrene havde fællesbørn, skulle forelægges, og det står klart, at styrelsen i hvert fald den 23. februar 2016 var i gang med at indsamle oplysninger til brug for forelæggelse af sager for departementet.

Overvejelserne om at forelægge sager mundede ud i et notat, der blev sendt til departementet den 3. marts 2016, hvori der blev gjort rede for fem konkrete sager, der efter Udlændingestyrelsens opfattelse rejste nogle særlige problemstillinger (A, D, G, H og Q). I dette notat anførte Udlændingestyrelsen, at styrelsen i forlængelse af pressemeddelelsen havde informeret operatørerne om, at "ingen mindreårige under 18 år fremover må indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever, og at dette gælder, hvis parret har et eller flere fælles børn", og at styrelsen havde effektueret adskillelse i langt hovedparten af sagerne. I de fem sager var styrelsen dog blevet opmærksom på "særlige elementer og omstændigheder, der kan rejse spørgsmål om balancen særligt i forhold til hensynet til parrenes fællesbørns tarv", og spørgsmålet

var, om disse "par – trods det helt overvejende udgangspunkt om adskillelse, herunder uanset om der er fællesbarn – alligevel bør indkvarteres sammen eller fx på samme center men på forskellige værelser." Notatet var vedlagt en række sagsakter til belysning af parrenes forhold. Udlændingestyrelsen udtrykte det i en status udarbejdet samme dag således, at styrelsen forelagde sagerne, idet sagerne rummede "en række særlige forhold af mere principiel karakter, som styrelsen ønsker ministeriets stillingtagen til for så vidt angår indkvarteringsmulighederne".

Om det videre forløb af forelæggelsen fremgår det af sagens oplysninger, at der den 8. marts 2016 blev afholdt et møde mellem embedsfolk fra departementet og styrelsen, hvor bl.a. de fem sager blev drøftet. Lene Linnea Vejrum skrev i et referat, at "Lykke" skulle vende sagerne med "Uffe" senere samme dag, men at den umiddelbare vurdering var, at det ville være konventionsstridigt at adskille parrene [G] og [H], og at de andre sager var mere tvivlsomme, men at styrelsen ville få en tilbagemelding, når sagerne havde været forelagt for ministeren. Efter at dette var sket, sendte Jesper Gori den 17. marts 2016 en mail til Ditte Kruse Dankert med en bemærkning om, at den var til hende alene, og at "det står og falder i nogle af sagerne måske med jeres overvejelser om adskilt indkvartering på samme center. Ellers må I jo forelægge alle 5 sager (igen)." I en vedhæftet udgave af det notat, der var fremsendt til departementet, havde Jesper Gori ifølge sin egen forklaring vedrørende parret [G] anført, at vurderingen var, at adskillelse af parret ville udgøre en overtrædelse af Børnekonventionen, og vurderingen vedrørende [H] var, at adskillelse ville være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

I hvert fald parret [Q] og et andet af de fem par, som det ikke har været muligt at identificere, blev efterfølgende planlagt flyttet, men af en mail af 22. marts 2016 fremgår det, at det i styrelsen var aftalt, at de ikke foretog sig yderligere i de fem sager før efter påske. Den 28. marts 2016 skrev Ditte Kruse Dankert i en intern mail bl.a., at "vi bør dele ansvaret for den manglende adskillelse med departementet, omvendt tror jeg ikke, at vi får anden melding tilbage end den, at der bør ske adskillelse i hvert fald i disse tre sager (også). Jeg mener, at vi vil være helt udsat, hvis vi træffer afgørelse om ikke adskillelse i de tre sager, hvis vi ikke forudgående har hørt departementet om de menneskeretlige aspekter." I forbindelse med at Tanja Franck tiltrådte som ny direktør i styrelsen den 1. april 2016, blev sagerne også forelagt for hende, og i et notat om de fem sager var anført departementets uformelle tilkendegivelse i sagerne,

hvorefter det alene var sagerne om [G] og [H], hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser ikke burde ske adskillelse. Senere – den 18. april 2016 – meddelte styrelsen (på forespørgsel) departementet, at sagerne fortsat var under overvejelse, og den 21. april 2016 sendte Udlændingestyrelsen et notat med spørgsmål om betydningen af Danmarks internationale forpligtelser til departementet. Notatet må i realiteten forstås som en ny forelæggelse af fire af de fem sager, idet notatet i det væsentlige bestod af en beskrivelse af omstændighederne i disse fire sager; dog nu formuleret som generelle spørgsmål. Parret [D] var på dette tidspunkt blevet adskilt efter kvindens ønske. I sit brev af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, hvor Udlændingestyrelsen oplyste om styrelsens beslutning om at genoptage sagsbehandlingen i sagerne, oplyste styrelsen samtidig, at der i de fire sager fortsat ikke var truffet beslutning, og at styrelsen afventede departementets generelle vurderinger af problemstillingerne til brug for styrelsens afgørelse af disse sager.

Ronya Habo har om det videre forløb med forelæggelsen af de fem sager forklaret bl.a., at hun ikke husker, om der var møder om de fem sager, men de vidste, at sagerne stadig verserede, fordi parrene ikke var blevet adskilt endnu. På et senere tidspunkt kom der en melding om, at det kun var det par, der var blevet viet i Danmark, som ikke skulle adskilles. Det var på grund af genoptagelserne, at der ikke skete adskillelse af de fire par. De nåede ikke at adskille disse par før genoptagelserne.

Lene Linnea Vejrum har herom forklaret bl.a., at styrelsen ikke foretog sig noget i de fem sager. Af dokumenterne i sagen ser det ud som om, at der var en af sagerne, hvor styrelsen gik i gang med at adskille, men parret blev aldrig adskilt. Hun undrede sig, da hun så dette, og det er ikke noget, hun husker fra dengang. Foreholdt Ronya Habos forklaring om, at hun havde forstået det sådan, at tilbagemeldingen fra departementet var, at der skulle ske adskillelse i fire af sagerne, og at den eneste årsag til, at styrelsen ikke adskilte disse par, var, at de gik i gang med genoptagelsesprocessen, har hun forklaret, at det husker hun ikke.

Ditte Kruse Dankert har herom forklaret bl.a., at Lene Linnea Vejrum, Kristina Rosado og hun havde flere møder med Lykke Sørensen og Jesper Gori både lige inden og lige efter samrådet den 15. marts 2016. Under disse møder fik de en tilkendegivelse om de sager, som Udlændingestyrelsen havde indsendt. De måtte forstå det således, at det efter departementets opfattelse ikke var

alle sager, der var problematiske. Departementet mente, at der i to af sagerne "var noget", mens der i tre af sagerne ikke "var noget". Som hun husker det, fik de ikke tydelige tilbagemeldinger fra departementet bortset fra i en enkelt sag. Hun åndede lettet op efter tilbagemeldingen fra Jesper Gori om, at der var et rum for undtagelser. Udlændingestyrelsen oplyste ikke de berørte par om, at de ikke skulle adskilles, idet styrelsen opfattede sagerne som faktisk forvaltningsvirksomhed. Hun mener ikke, at parrene på daværende tidspunkt vidste, at der var en verserende sag om, hvorvidt de skulle adskilles.

Kristina Rosado har forklaret bl.a., at på et af møderne den 8. eller 17. marts 2016 blev de fem sager drøftet, og Lykke Sørensen eller Jesper Gori oplyste, at de fem sager havde været forelagt ministeren, som havde konkluderet, at der ikke var noget i de fem sager, som gjorde, at parrene ikke skulle adskilles. Det var hendes opfattelse, at Lykke Sørensen og Jesper Gori var enige med dem i synspunktet om, at der burde være undtagelser. Adspurgt, hvorvidt styrelsen fik en tilbagemelding på de fem sager, de havde forelagt, har hun forklaret, at dét var tilbagemeldingen. Foreholdt, at Ronya Habo har forklaret, at der var kommet en tilbagemelding om, at alle eller fire ud af fem par skulle adskilles, men at man ikke nåede at adskille dem, inden der blev klaget til Folketingets Ombudsmand, har hun forklaret, at det godt kan være rigtigt, men hun kan ikke huske det. Hun kan ikke huske, at de havde taget skridt til at adskille nogle af de par, der blev forelagt, men når hun ser sin mail af 22. marts 2016 kl. 23.10, kan hun konstatere, at de tydeligvis havde gjort dette.

På baggrund af dokumenterne i sagen og de afgivne forklaringer kan det uden videre lægges til grund, at styrelsen på intet tidspunkt forud for beslutningen den 28. april 2016 om genoptagelse af sagerne faktisk traf beslutning om ikke at adskille disse par. Dette forhold understøttes også af oplysninger i parret [G]'s sag om, at parret fortsat var påvirket af usikkerheden om, hvorvidt de skulle adskilles, og at denne usikkerhed først forsvandt, da der i forbindelse med genoptagelsen af sagen i juli måned blev truffet afgørelse om, at parret kunne forblive indkvarteret sammen.

Som det fremgår af afsnit 7.3.2.3.1, er der ikke tvivl om, at embedsfolk i Udlændingestyrelsen opfattede den instruks, de modtog den 10. februar 2016, som undtagelsesfri, og at de opfattede deres egne overvejelser om forelæggelse af sager for departementet som værende i modstrid med instruksen. Udlændingestyrelsens forelæggelse af de fem sager viser dog, at styrelsen

i slutningen af februar og begyndelsen af marts 2016 foretog en vurdering af oplysningerne i sagerne med henblik på at afklare, om en sag skulle forelægges for departementet. I en af de sager, som styrelsen valgte at forelægge, var der tale om et par, der var blevet gift i Danmark ved "kongebrev", og i de fire øvrige sager forelå der særlige oplysninger om familiens forhold, der af styrelsen var beskrevet som spørgsmål i relation til parrenes børns tarv. Efter oplysningerne i sagen er det mest nærliggende at antage, at denne udvælgelsesproces bestod i at identificere de sager, hvor uforeneligheden med Danmarks internationale forpligtelser fremstod klarest, med henblik på bl.a. at få departementet til at ændre på instruksen af 10. februar 2016 og derved få etableret en dispensationsadgang. Hvis dette ikke skete, ville styrelsen ved en forelæggelse kunne "skubbe ministeriet foran sig" i relation til en eventuel beslutning om adskillelse i de pågældende sager. En sådan forståelse er også klart bedst forenelig med det beskrevne sagsforløb, hvorefter styrelsen i de pågældende sager ikke ønskede at træffe afgørelse om adskillelse – eller det modsatte – uden en klar tilkendegivelse fra departementet. Efter kommissionens opfattelse var der – som nævnt i afsnit 7.3.2.3.1 – derimod ikke tale om at finde et repræsentativt udsnit af sagerne med henblik på generelt at finde en linje for den fremtidige praksis, og styrelsen fortsatte da også adskillelsesprocessen i alle de øvrige sager. Forløbet vedrørende forelæggelsen af de fem sager tjener desuden som vidnesbyrd om, at Udlændingestyrelsen som følge af instruksen af 10. februar 2016 og i hvert fald frem til den 18. marts 2016 ikke så sig bemyndiget til i konkrete sager af egen drift at træffe afgørelser om, at de omhandlede par ikke skulle adskilles.

Selvom det således må lægges til grund, at styrelsen – på et sparsomt oplysningsgrundlag – foretog en vurdering af de foreliggende oplysninger i sagerne med henblik på at identificere de sager, hvor uforeneligheden med Danmarks internationale forpligtelser fremstod klarest, kan denne vurdering dog helt åbenbart ikke kvalificeres som en konkret og individuel vurdering, der lever op til de standarder, der forudsættes efter bl.a. Menneskerettighedskonventionen.

Kommissionen finder det endvidere tvivlsomt, om det – relativt – langstrakte sagsbehandlingsforløb i disse sager er i overensstemmelse med god forvaltningsskik og de processuelle garantier, der følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, henset til at sagsbehandlingen udsatte en sårbar persongruppe for en betydelig usikkerhed vedrørende deres familiemæssige situation, og at parrene ikke blev vejledt om status på deres sag. Eksempelvis

havde parret [G] frem til juli måned 2016 alene fået at vide, at de muligvis skulle adskilles. Af en udtalelse af 29. marts 2016 fremgår bl.a., at parret var meget påvirkede af uvisheden om, hvorvidt de kunne blive sammen, og at de begge havde svært ved at hænge sammen. Om [G-K] fremgår bl.a., at hun var "præget af sorg, angst og en usikkerhed omkring fremtiden, der overskygger alt og giver mange bekymringer i hverdagen. Hun har et stort behov for at tale om det der er sket og hendes usikkerhed ift den mulige adskillelse." Også i april forelå der flere oplysninger om, at parret havde det svært, og at den mulige adskillelse fyldte meget for dem. Under sin oplysnings- og motivsamtale den 17. maj 2016 oplyste [G-K] desuden, at hun ikke havde kunnet sove, siden hun fik at vide, at de måske skulle adskilles. Under et tværfagligt koordinerende møde den 19. juli 2016 blev det oplyst, at afgørelsen af 6. juli 2016 om ikke at adskille parret havde givet parret en større tryghed, og at tidligere selvmordstanker som følge af den eventuelt forestående adskillelse var ophørt. Også for parret [D] peger oplysninger i sagen i retning af, at parret ikke blev orienteret om, at der var en mulighed for, at parret ikke skulle adskilles. I forbindelse med, at [D-K] i midten af april 2016 anmodede om adskillelse, oplyste centret, at baggrunden herfor var, at [D-K] ville lære at klare sig selv, fordi "de jo alligevel skal adskilles, da hun er mindreårig".

7.4.3. Administrationen i april 2016 (efter praksisændringen den 18. marts 2016)

I april måned 2016 blev et par (AD) adskilt, og Udlændingestyrelsen besluttede at opretholde adskillelse for et andet par (S), der også forud for instruksen havde været adskilt.

Det ene af parrene (S) havde været adskilt forud for den 10. februar 2016, idet pigen var under 15 år, og denne adskillelse blev opretholdt i april 2016, da pigen fyldte 15 år. I denne sag forelå en række oplysninger, der kunne danne grundlag for en beslutning om eventuel fortsat adskillelse. Der blev ikke truffet afgørelse i sagen, ligesom der ikke blev partshørt. Parret overgik til integration den 1. maj 2016.

Det andet par (AD) blev besluttet adskilt den 16. marts 2016, men blev først adskilt den 1. april 2016. På tidspunktet for beslutningen om adskillelse var styrelsen tilsyneladende alene i besiddelse af oplysninger om parrets alder og om, at parret ikke havde børn eller ventede sig. Beslutningen om adskillelse blev truffet uden partshøring og uden, at der blev truffet en egentlig afgørelse.

Det er ikke ud fra sagens oplysninger muligt at se, om styrelsen foretog nogen retlig relevant konkret og individuel vurdering af de beskrevne forvaltningsretlige grundsætninger og Menneskerettighedskonventionens artikel 8 vedrørende det første par (S), og der er ikke en afgørelse, notater eller andet, der kan vidne om, hvad Udlændingestyrelsen i givet fald måtte have lagt vægt på i den forbindelse. Vedrørende det andet par (AD) var oplysningsgrundlaget så mangelfuldt, at der ikke var et tilstrækkeligt grundlag for at foretage en sådan vurdering. Manglen på gennemsigtighed vedrørende iagttagelsen af Menneskerettighedskonventionen og den utilstrækkelige sagsoplysning er i strid med de processuelle garantier, der følger af Menneskerettighedskonventionen.

Der kan om bedømmelsen af den sagsbehandling, som blev foretaget i disse to sager, henvises til det, som kommissionen har anført i afsnittene om adskillelserne i februar og marts 2016, idet det hertil bemærkes, at adskillelsen i disse sager ligger efter Jesper Goris mail af 18. marts 2016, der ændrede den hidtidige instruks. Navnlig styrelsens sagsbehandling i sagen vedrørende parret [AD] vidner om, at den nye ordning ikke på dette tidspunkt medførte en væsentlig ændring i administrationen. Udlændingestyrelsen tog således ikke skridt af konkret karakter i forhold til fremtidige adskillelser.

7.4.4. Administrationen i maj 2016 (efter praksisændringen den 28. april 2016)

Den 27. april 2016 besluttede styrelsen at adskille yderligere et samlevende par (P) på hvert sit asylcenter. Parret havde indtil da været indkvarteret på hvert sit værelse på samme børnecenter, idet de begge var under 18 år. Det er ikke ud fra sagens oplysninger muligt at se, om styrelsen foretog nogen retlig relevant konkret og individuel vurdering vedrørende dette par i lyset af forvaltningsretten eller Menneskerettighedskonventionens artikel 8, da oplysningerne i sagen er sparsomme. Den omstændighed, at oplysningerne er sparsomme, peger i retning af, at der ikke har været et reelt grundlag for at foretage en sådan retlig relevant konkret og individuel vurdering i sagen. Parret blev adskilt den 13. maj 2016; dvs. på et tidspunkt hvor styrelsen havde meddelt ombudsmanden, at styrelsen fremadrettet ville træffe afgørelse i alle sager samt foretage partshøring. Ingen af delene skete i denne sag, hvor adskillelsen skete som led i styrelsens faktiske forvaltningsvirksomhed, indtil sagen blev genoptaget og behandlet på ny i juni 2016.

Der kan om bedømmelsen af den sagsbehandling, som blev foretaget i denne sag, henvises til det, som kommissionen har anført i afsnit 7.4.2.

Det skal i øvrigt fremhæves, at der heller ikke for dette par var tale om en indledende adskillelse med henblik på sagsbehandling i overensstemmelse med det udkast til en fremtidig ordning, som styrelsen beskrev over for ombudsmanden den 28. april 2016.

7.4.5. Administrationen i forbindelse med efterfølgende adskillelser

Som anført i afsnit 7.3.4 beskrev Udlændingestyrelsen i brevet af 28. april 2016 til ombudsmanden ordningen således, at alle nytilkomne par, der var omfattet af ordningen, blev adskilt på hvert sit asylcenter ved den første indkvartering, hvilket skete som led i faktisk forvaltningsvirksomhed. Hvis parret i forbindelse med indkvarteringen gav udtryk for, at de ikke var tilfredse med adskillelsen eller valgte ikke at følge anvisningen, ville Udlændingestyrelsen træffe afgørelse efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Styrelsen skulle i den forbindelse foretage partshøring. Det anførte beskrev således en undtagelsesfri adskillelse af par i forbindelse med den første indkvartering med mulig efterfølgende konkret sagsbehandling og afgørelse.

Et par (AG) blev i juni 2016 adskilt under den videre sagsbehandling af spørgsmålet om adskillelse. Parret havde været indkvarteret sammen siden den 16. november 2015, hvor de begge blev registreret som mindreårige og indkvarteret sammen med mandens forældre. Udlændingestyrelsen blev i juni måned i forbindelse med oplysnings- og motivsamtaler med parret opmærksom på, at manden var fyldt 18 år, og det blev i den forbindelse besluttet at adskille parret under styrelsens sagsbehandling, hvilket Adam Abdel Khalik ved mail af 21. juni 2016 til Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert protesterede imod, idet han anså det som en klart ulovlig tjenestebefaling. Han henviste i denne forbindelse til, at det i øvrigt også ville være ulovligt at adskille parret, der havde været indkvarteret sammen i syv måneder, uden at der var fremkommet oplysninger om problemer. Der er ikke i sagens oplysninger holdepunkter for at antage, at der i denne forbindelse blev foretaget en konkret og individuel vurdering af, om en "indledningsvis adskillelse" ville være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 8, hvilket da også svarer til den ordning, Udlændingestyrelsen beskrev den 28. april 2016, og ordlyden af de partshøringsbreve, som Udlændingestyrelsen den 21. juni 2016 sendte

til parret, hvor det blot blev konstateret, at parret skulle være adskilt under sagsbehandlingen. Den 29. juni 2016 blev parret adskilt, og der blev den 13. og 14. juli 2016 afholdt partshøringssamtaler med parret. Den 18. juli 2016 blev mandens alder ændret, således at han var under 18 år, og den 22. juli 2016 traf Udlændingestyrelsen en begrundet afgørelse om, at parret fortsat skulle være adskilt.

I forbindelse med et møde den 1. juli 2016 mellem embedsfolk i Udlændingestyrelsen og departementet blev ordningen beskrevet bl.a. således, at det var *udgangspunktet* for nye par, der blev omfattet af ordningen, at de blev adskilt ved den første indkvartering, og de forblev adskilt, mens sagen blev behandlet. Den indledningsvise adskillelse var herefter ikke undtagelsesfri.

I juli og august 2016 behandlede Udlændingestyrelsen to yderligere sager om adskillelse.

Parret [AH] ankom til Danmark den 18. juli 2016 og blev indkvarteret på hvert sit værelse. Udlændingestyrelsen indhentede oplysninger om parrets alder, at de ikke havde børn, og at kvinden ikke var gravid, ligesom der blev spurgt ind til eventuelle sygdomme mv. Udlændingestyrelsen besluttede herefter den 19. juli 2016, at parret ikke måtte indkvarteres sammen, hvorefter de blev adskilt på hvert sit center den 20. juli 2016. Efter en skriftlig partshøring, som en medarbejder på asylcenteret besvarede på vegne af kvinden den 2. august 2016, traf Udlændingestyrelsen den 4. august 2016 afgørelse om, at parret fortsat skulle være adskilt. Efter ændring af kvindens fødselsdato (med en måned) blev parret på ny indkvarteret sammen den 16. august 2016, idet hun herefter ikke længere blev anset som mindreårig.

I august 2016 behandlede Udlændingestyrelsen desuden et spørgsmål om adskillelse af parret [N], der var indrejst i november 2015 og siden havde været indkvarteret på samme børnecenter, men på hvert sit værelse. Den 12. august 2016 blev mandens alder ændret, således at han blev anset som værende over 18 år. Udlændingestyrelsen var i besiddelse af en række oplysninger om parret, herunder at kvinden var højgravid, ligesom der forelå faglige vurderinger af, at parret havde en god relation, og at det i forhold til varetagelsen af parrets ufødte barn ville være afgørende, at parret ikke blev adskilt. Det er ikke muligt på baggrund af de foreliggende oplysninger at konstatere, om Udlændingestyrelsen i forbindelse med beslutningen om "indledningsvis adskillelse" den

12. august 2016 foretog en vurdering af, om der var forhold, der talte imod en sådan adskillelse. Det kan imidlertid konstateres, at der ikke foreligger en afgørelse eller notater, som beskriver den vurdering, som Udlændingestyrelsen måtte have foretaget. Udlændingestyrelsen sendte den 17. august 2016 partshøringsbreve til parret og anførte i denne forbindelse, at styrelsen ønskede at hastebehandle sagen. Samme dag sendte det børnecenter, hvor [N-K] var indkvarteret, en anmodning om flytning af hende til en familiebolig på [N-M]'s center, ligesom begge parters skriftlige bemærkninger blev sendt til styrelsen. Den 19. august 2016 traf styrelsen afgørelse om, at parret igen kunne indkvarteres sammen.

Fra og med juni 2016 ses styrelsen at have tilrettelagt sagsbehandlingen på en måde, hvor der for par omfattet af ordningen – uanset om de allerede var indkvarteret i asylsystemet eller var nytilkomne – skete en indledningsvis adskillelse af parrene med henblik på efterfølgende partshøring og en begrundet afgørelse om spørgsmålet om adskillelse. På et møde den 1. juli 2016 mellem embedsfolk fra departementet og styrelsen blev der endvidere fastsat visse retningslinjer for den vurdering, der skulle foretages i relation til afgørelsen om adskillelse eller ikke-adskillelse. På baggrund af de foreliggende oplysninger er det ikke muligt at konstatere, om der i forbindelse med den indledningsvise adskillelse af de to par, der allerede var indkvarteret (sammen) i asylsystemet, blev foretaget en konkret og individuel vurdering af, om der forelå omstændigheder, som tilsagde, at parret også under sagsbehandlingen skulle være indkvarteret sammen. Derimod fremgår det af sagens oplysninger, for så vidt angår det par, der ankom til Danmark i juli 2016 (AH), at Udlændingestyrelsen – i overensstemmelse med retningslinjerne fra mødet den 1. juli 2016 – foretog en vurdering af, om parret skulle været indkvarteret sammen under den videre sagsbehandling.

I alle tre sager blev der efterfølgende truffet begrundede afgørelser. Kommissionen har for så vidt ikke yderligere bemærkninger til administrationen end det, der er anført vedrørende ordningen på dette tidspunkt i afsnit 7.3.5 for så vidt angår den indledningsvise adskillelse af [AG] og i øvrigt afsnit 7.3.4.

Det fremgår dog vedrørende parret [AH], at kun [AH-K] besvarede det partshøringsbrev, som styrelsen sendte til parret, og at de oplysninger, som styrelsen herefter var i besiddelse af om parret, var meget sparsomme. Afgørelsen i denne sag er som følge heraf truffet på et yderst sparsomt oplysningsgrundlag,

som gør, at det i denne sag må anses for tvivlsomt, om det var muligt at foretage en i retlig sammenhæng konkret og individuel vurdering i overensstemmelse med forvaltningsretten og Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

7.4.6. Administrationen i forbindelse med behandlingen af genoptagelsessagerne

I forbindelse med Udlændingestyrelsens udtalelse den 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand blev det besluttet, at alle sagerne skulle genoptages, og at alle parrene i denne forbindelse skulle partshøres.

Efter oplysningerne i de enkelte sager og forklaringerne for kommissionen kan det lægges til grund, at de par, der var blevet adskilt, alle forblev adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne. Efter forklaringerne i sagen kan det endvidere lægges til grund, at overvejelserne om, hvorvidt parrene skulle forblive adskilt under genoptagelsessagerne, foregik på embedsmandsniveau uden inddragelse af ministeren. *Lykke Sørensen*, *Tanja Franck* og *Lene Linnea Vejrum* husker ikke overvejelser herom, mens *Jesper Gori* har forklaret, at han vendte og afstemte spørgsmålet med Lykke Sørensen, og at svaret var, at parterne skulle forblive adskilt, idet det – som han husker det – var deres overvejelse, at formålet med adskillelserne ikke skulle forspildes. Også *Ditte Kruse Dankert* har forklaret, at departementet var "med på", at de enkelte par forblev adskilt under genoptagelsen af deres sager.

Kommissionen, der ikke vil foretage en vurdering af afgørelserne i de enkelte sager, har på dette tidspunkt ingen andre bemærkninger til administrationen af genoptagelsessagerne end de bemærkninger til ordningen, der er anført i afsnit 7.3.5.1.

Kommissionen bemærker, at det må anses for tvivlsomt, om det er i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens processuelle garantier og god forvaltningsskik, at der omkring den 28. april 2016 blev truffet en samlet beslutning om, at alle par fortsat skulle være adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne – hvilket i sig selv er i strid med såvel menneskerettens som forvaltningsrettens proportionalitetskrav – og at sagsbehandlingen først blev påbegyndt i juni måned, samt at der først blev truffet afgørelse i sagerne i juli 2016. Kommissionen har herved lagt vægt på, at der ikke ses at være en naturlig forklaring på den tidsmæssige udstrækning af genoptagelsesforlø-

bet, og at der er tale om en sårbar persongruppe, herunder mindreårige, som i første omgang var blevet adskilt uden en konkret og individuel vurdering.

7.4.7. Kommissionens sammenfattende bemærkninger til administrationen af indkvarteringsordningen

Kommissionen finder herefter at kunne lægge til grund, at der – i hvert fald i langt størstedelen af sagerne – ikke forud for genoptagelsessagerne blev truffet begrundede afgørelser, ligesom der ikke blev foretaget partshøring eller i fornødent omfang foretaget anden sagsoplysning til brug for behandlingen af sagerne. De anførte formelle krav til sagsbehandlingen er grundlæggende garantier, som har til formål at sikre bl.a., at der træffes materielt korrekte og lovlige afgørelser. Administrationen i foråret 2016 var allerede af denne grund i strid med både forvaltningsretten og de processuelle garantier, som følger af Menneskerettighedskonventionen, og som har til formål at sikre, at der ikke træffes vilkårlige indgreb i familielivet.

Det kan desuden lægges til grund, at der i langt størstedelen af sagerne heller ikke blev foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger. Sådanne vurderinger er en forudsætning for overholdelse af både de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet samt retten til respekt for familieliv, der følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. I flere af sagerne var Udlændingestyrelsen ikke i besiddelse af oplysninger, der muliggjorde en sådan vurdering, mens flere af de oplysninger, der forelå i andre sager, ikke ses at være indgået i vurderingerne; i hvert fald ikke på en måde, hvorefter der kan siges at være foretaget relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med forvaltningsretten og Danmarks internationale forpligtelser at adskille parrene. Det hører i den forbindelse med til vurderingen, at der er tale om intensive og byrdefulde indgreb foretaget over for en sårbar persongruppe, hvilket understøttes af, at adskillelserne for flere af de mindreårige havde store konsekvenser for deres trivsel. Der er således i en række af sagerne oplysninger om utryghed, usikkerhed, afbrudt og manglende søvn, koncentrationsbesvær, depressive tanker, sparsomt føde- og væskeindtag mv., ligesom flere af de unge kvinder og mænd havde selvmordstanker. I hvert fald én kvinde forsøgte at tage sit eget liv. Derudover er der i flere sager oplysninger om, at kvindernes reaktioner havde indvirkning på deres evne til at tage sig af deres børn, hvilket medførte en risiko for børnenes

trivsel, og i flere sager, hvor kvinden var gravid, blev der udtrykt bekymring for sundhedsmæssige konsekvenser i forbindelse med graviditeten.

Administrationen af indkvarteringsordningen i foråret 2016 var således så mangelfuld, at den i langt størstedelen af de omhandlede sager var i strid med både grundlæggende forvaltningsretlige og menneskeretlige krav af formel og materiel karakter. Den klart ulovlige administration medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet materielt forkerte afgørelser.

Efter kommissionens opfattelse var den klart ulovlige administration – i hvert fald frem til den 18. marts 2016 – en følge af den undtagelsesfrie instruks, som Udlændingestyrelsen modtog fra departementet den 10. februar 2016. Det forhold, at embedsfolk i Udlændingestyrelsen af egen drift forelagde fem konkrete sager for departementet, kan ikke føre til en anden vurdering.

7.5. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand

Efter kommissoriet skal kommissionen undersøge og redegøre for de involverede myndigheders oplysning af Folketingets Ombudsmand i forbindelse med de undersøgelser af adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere, som ombudsmanden har foretaget. Kommissionen skal som led heri inddrage den rådgivning til Inger Støjberg, som blev ydet i forbindelse hermed.

I det omfang kommissionen i det følgende fastslår, at der har været afgivet urigtige eller misvisende oplysninger til ombudsmanden, vil kommissionen vurdere, om det kan lægges til grund, at Inger Støjberg var bekendt hermed. For så vidt angår de berørte embedsfolk vil en vurdering heraf blive foretaget i forbindelse med den senere eventuelle ansvarsvurdering af embedsfolkene.

7.5.1. Ombudsmandens anmodninger om materiale og kort om forløbet af ombudsmandens undersøgelser

Folketingets Ombudsmand anmodede den 21. marts 2016 – på baggrund af en klage af 14. marts 2016 fra et af asylparrene (L) – ministeriet og Udlændingestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen, ligesom styrelsen blev bedt om at sende en kopi af sagens akter. Ved besvarelsen af ombudsmandens anmodning vedlagde Udlændingestyrelsen den 28. april 2016 en kopi af akterne i sagen vedrørende det pågældende asylpar, ligesom styrelsen vedlagde

Lene Linnea Vejrums telefonnotat om samtalen med Line Skytte Mørk Hansen den 10. februar 2016 og styrelsens mail af 10. februar 2016 til operatørerne, hvorved operatørerne blev orienteret "om ny praksis på området".

Den 11. maj 2016 afsluttede ombudsmanden den aktuelle klagesag med henvisning til, at Udlændingestyrelsen ville genoptage sagen. Ombudsmanden igangsatte samtidig af egen drift en undersøgelse af den nye praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere, der levede i ægteskab eller samlivsforhold. I den forbindelse anmodede ombudsmanden ministeriet om supplerende udtalelser om denne nye praksis, idet ombudsmanden bemærkede, at instruksen af 10. februar 2016 om den nye praksis fremstod undtagelsesfri, og idet det ikke af ministeriets udtalelse af 4. maj 2016 til ombudsmanden fremgik, hvilke retlige overvejelser der lå til grund for praksisændringen. På denne baggrund anmodede ombudsmanden 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".

Ministeriet besvarede den 30. maj 2016 ombudsmandens anmodning og vedlagde i den anledning "de relevante sagsakter fra Udlændingestyrelsen og fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet." Det hedder i fremsendelsesbrevet endvidere, at ministeriet ville vende tilbage med en uddybende redegørelse for de retlige overvejelser og hensyn, der lå til grund for ordningen, i forbindelse med oversendelsen af en vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser. Sidstnævnte vejledning blev sendt til ombudsmanden den 12. december 2016. Med brevet af 30. maj 2016 modtog Folketingets Ombudsmand en meget stor mængde akter, der efter det oplyste fyldte, hvad der svarer til en flyttekasse. De akter, der blev sendt til ombudsmanden, ses ikke alene at være akter, der kunne tjene til at belyse myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til instruksen. Det fremgår da også af ministeriets brev af 30. maj 2016, at udlændingemyndighederne havde "valgt at foretage en bred afgrænsning af de relevante akter".

Den 13. juni 2016 skrev ombudsmanden på ny til ministeriet, idet ombudsmanden kvitterede for, at ministeriet – efter ombudsmandens forståelse – havde fremsendt samtlige akter, der var journaliseret på styrelsens og ministeriets sager. Ombudsmanden anmodede dog ministeriet om at oplyse, om der forelå yderligere (eventuelt ujournaliseret) skriftligt materiale, der kunne

belyse "de retlige overvejelser, som ministeriet foretog forud for udstedelsen af ministerens instruks". Ombudsmanden præciserede i den forbindelse, at dette gjaldt, "uanset i hvilken form det måtte foreligge, herunder f.eks. e-mails". Ombudsmanden anmodede endvidere ministeriet om – i det omfang sådanne overvejelser ikke fremgik af det yderligere materiale, som ministeriet måtte sende – at redegøre for de overvejelser, som ministeriet forudgående gjorde sig med hensyn til instruksens overensstemmelse med menneskerettighederne og forvaltningsretlige regler og grundsætninger.

Ministeriet oplyste den 14. juli 2016 ombudsmanden om, at der ikke i Udlændingestyrelsen forelå yderligere akter mv., der kunne belyse de retlige overvejelser, som ministeriet foretog forud for udstedelsen af ministerens instruks af 10. februar 2016. I ministeriet havde man alene fundet en ikke-journaliseret intern mail af 9. februar 2016, som "ved en fejl ikke blev medsendt ministeriets brev af 30. maj 2016". Den omtalte mail 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". I brevet anførte ministeriet desuden, at ministeriet forud for instruksen havde foretaget en række undersøgelser og havde en række drøftelser vedrørende rammerne for den fremtidige indkvarteringsordning, hvilke undersøgelser og drøftelser hovedsageligt havde fundet udtryk mundtligt og derfor i begrænset omfang var afspejlet i de fremsendte akter. Om disse drøftelser anførte ministeriet endvidere bl.a., at det mundtligt havde været tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen ved flere lejligheder – herunder på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 – 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 skulle administrere ordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Ministeriet anførte endvidere, 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 af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til indkvarteringsinstruksens udgangspunkt om adskillelse af parrene.

Ombudsmandens udkast til redegørelse forelå den 1. februar 2017, og den endelige redegørelse den 23. marts 2017. I redegørelsen anførte ombudsmanden, at det var hans 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. Endvidere bemærkede ombudsmanden, at der ikke i det sagsmateriale, som ombudsmanden havde modtaget, fandtes 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. Endelig anførte ombudsmanden bl.a.:

> "...
> **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 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."

7.5.2. Materiale, som ombudsmanden ikke modtog

Kommissionen har under sagen udgivet en oversigtsekstrakt på knap 1.600 sider indeholdende navnlig det materiale, som ombudsmanden modtog fra departementet og styrelsen i anledning af sagen. Kommissionen har i forbindelse med undersøgelsen indhentet oplysninger om sagen fra bl.a. en række ministerier og Udlændingestyrelsen. I den forbindelse har kommissionen modtaget en række mailbokse fra medarbejdere og foretaget søgninger i disse mailbokse.

I forbindelse med kommissionens undersøgelse og gennemførelsen af afhøringerne har kommissionen udgivet ekstrakter (samling af sagens bilag) på mere end 10.000 sider. Der har således i kommissionens undersøgelser indgået et langt større materiale end det, der var tilgængeligt for ombudsmanden.

At der er indgået mere materiale i sagen for kommissionen, er ikke overraskende, allerede fordi der indgår materiale fra øvrige myndigheder, ligesom der indgår materiale, der tidsmæssigt ligger efter ombudsmandens redegørelse af 23. marts 2017. Forskellen i mængden af materiale er derfor ikke i sig selv udtryk for, at ombudsmanden ikke modtog det relevante materiale. I det materiale, der indgår i kommissionens ekstrakter, findes der da også en del materiale, der ikke ville være relevant for ombudsmandens undersøgelser og anmodninger.

Mængden af nye dokumenter for kommissionen hidrørende fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen er betydelig. Det vil være helt uoverskueligt at foretage en relevansvurdering af samtlige disse nye oplysninger, ligesom det vurderes, at en gennemgang af samtlige dokumenter ikke er fornøden for at drage de relevante konklusioner. Kommissionen har derfor – også af ressourcemæssige grunde – valgt at foretage enkelte nedslag og komme med bemærkninger til få af de dokumenter, som først er kommet frem, efter at ombudsmanden afsluttede sin undersøgelse i 2017. Eksemplerne i det følgende er således ikke nødvendigvis udtømmende.

Der foreligger for kommissionen navnlig en række mails fra dagene omkring den 10. februar 2016, som det må overvejes, om ombudsmanden burde have modtaget. Det drejer sig bl.a. om Line Skytte Mørk Hansens mail af 9. februar 2016 kl. 16.30 og Anne Nygaard Justs mail af samme dag kl. 16.43, der begge omhandler forløbet med udarbejdelse af pressemeddelelsen, og som kunne indgå i vurderingen af den retlige kvalifikation af pressemeddelelsen; eller med andre ord, om hensigten med pressemeddelelsen var, at den skulle beskrive den ordning, der skulle administreres efter. Tilsvarende gælder Jesper Goris mail af 10. februar 2016 kl. 14.57 (om, at "det blev den hårde model"), som ikke nødvendigvis i sig selv er særligt oplysende, men som i sammenhæng med andre oplysninger kunne indgå i vurderingen af den retlige kvalifikation af pressemeddelelsen.

Om Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45, der indeholder oplysning om koncerndirektionsmødet, har ombudsmanden i en udtalelse af 7. marts 2019 karakteriseret det som en "klar fejlvurdering", at den ikke blev anset for omfattet af pligten til udlevering til ombudsmandsinstitutionen. Kommissionen kan tiltræde denne vurdering. Tilsvarende foreligger der to andre mails fra den 10. februar 2016, som beskæftiger sig med, hvad der blev

sagt på eller op til koncerndirektionsmødet, og som ikke indgik i det materiale, som ombudsmanden modtog. Den ene mail er sendt af Nils Bak kl. 14.26, mens den anden mail er forfattet af Ditte Kruse Dankert og sendt kl. 14.19. Selv om disse mails er forfattet af personer, der ikke på første hånd har modtaget de oplysninger, de omtaler, ville sådanne mails – i sammenhæng med andre oplysninger – kunne være med til at fastlægge indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som fandt sted mellem myndighederne.

Også Line Skytte Mørk Hansens mail af 10. februar 2016 kl. 14.41 om hendes tilbagemelding vedrørende samtalen den 10. februar 2016 med Lene Linnea Vejrum er af en sådan karakter, at denne – i sammenhæng med andre oplysninger – kunne være med til at fastlægge indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som fandt sted mellem myndighederne. Det samme gør sig gældende med Lene Linnea Vejrums mail den 11. februar 2016 kl. 8.57 om, at Udlændingestyrelsen på daværende tidspunkt ikke havde "fået andet end pressemeddelelsen, samt en opringning", og Line Skytte Mørk Hansens mail af 12. februar 2016 kl. 15.18, hvor hun med henvisning til en samtale med Lene Linnea Vejrum anførte om parrene, at "de skiller dem ad".

Der foreligger desuden en mail, som Margit Sander Rasmussen den 12. februar 2016 kl. 16.44 sendte internt i Udlændingestyrelsen med en oversigt over status for adskillelserne og med en bemærkning om, at hun havde "planlagt adskillelse af 7 samlevende par". Herudover foreligger der en mail fra Margit Sander Rasmussen til bl.a. Lene Linnea Vejrum sendt den 16. februar 2016 kl. 14.03 med en opdateret liste og en bemærkning om, at 14 par "alle efter i dag meget gerne skulle være skilt ad", ligesom der foreligger en mail sendt samme dag kl. 16.50 fra Lene Linnea Vejrum til Lykke Sørensen og Line Skytte Mørk Hansen med et skema om parrene, herunder adskilte par. Den sidstnævnte mail ses først at være blevet sendt til ombudsmanden i 2019, mens de øvrige mails ikke ses at være tilgået ombudsmanden. Disse mails kunne tjene det formål, at ombudsmanden kunne forstå bl.a. de tidsmæssige rammer for Udlændingestyrelsens sagsbehandling, der blev iværksat meget hurtigt efter instruksen.

Yderligere foreligger der en mail af 17. februar 2016 kl. 18.08 fra Anne Nygaard Just til Udlændingestyrelsen, i hvilken mail det er anført bl.a.: "Vi vil endvidere gerne bede om en status på, om alle parrene er adskilt eller hvornår

de forventes at være det". Og Ditte Kruse Dankert sendte internt i Udlændingestyrelsen en mail af 22. februar 2016 kl. 16.47, hvori det blev oplyst bl.a.:

> "... Vi får ikke retningslinjer fra departementet. De er afklaret på møde i dag. Vi kan måske bare oplyse, at vi har orienteret operatørerne om den nye praksis, jf. pressemeddelelsen, at mange allerede er adskilt, og at vi er i gang med processen omkring adskillelse af parrene, herunder par med børn. ..."

Også sådanne mails ville – i sammenhæng med andre oplysninger – kunne være med til at fastlægge indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som fandt sted mellem myndighederne.

Tilsvarende gælder den PowerPoint præsentation, som Udlændingestyrelsen anvendte den 23. februar 2016 under et operatørmøde i forbindelse med en beskrivelse af praksisændringen. Dette dokument blev først fremlagt den 1. april 2019 i forbindelse med besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 461. Og endelig er der fra samme periode et notat af 23. februar 2016, der indeholder en beskrivelse af ordningen svarende til den, der fremgik af pressemeddelelsen, og en bemærkning om, at "Status er nu, at Udlændingestyrelsen er ved at effektuere dette". Selvom dette interne notat fra ministeriet vedrører et møde, der tilsyneladende ikke blev afholdt, ville også et sådant dokument være relevant i en undersøgelse som den, ombudsmanden foretog.

Fra marts 2016 foreligger der bl.a. et notat af 4. marts 2016 fra Udlændingestyrelsen, hvori der om "Ændret praksis pr. 10. februar 2016" er en beskrivelse af praksisændringen svarende til de retningslinjer, der fremgår af pressemeddelelsen af 10. februar 2016. Heller ikke dette interne notat ses at være tilgået ombudsmanden, om end det på samme måde som en række af de øvrige dokumenter kan sige noget om indholdet af de mundtlige tilkendegivelser, som Udlændingestyrelsen modtog fra ministeriet, og i hvert fald noget om, hvordan disse tilkendegivelser blev opfattet. Ombudsmanden modtog heller ikke den mail af 7. marts 2016 kl. 14.43, hvorved notatet blev sendt til ministeriet. Heller ikke Lykke Sørensens mail, som hun sendte den 9. marts kl. 15.38 til Jesper Gori, kom med i akterne til ombudsmanden. I mailen anførte Lykke Sørensen bl.a., at Jesper Gori og hun "Set i bagklogskabens klare lys ... måske [skulle] være gået i STM før udmeldinger".

7.5.3. Kommissionens vurdering af de manglende oplysninger til ombudsmanden

Anmodningen den 11. maj 2016 fra Folketingets Ombudsmand til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen angik sagsakter, der kunne belyse "myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til den omhandlede instruks".

Den undersøgelse, som ombudsmanden havde igangsat, vedrørte den nye praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere, der levede i ægteskab eller samlivsforhold. Et af hovedspørgsmålene i sagen var, hvad departementet havde tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen i dagene omkring udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016. Som det er gengivet ovenfor, havde departementet over for ombudsmanden anført bl.a., at det mundtligt havde været tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen ved flere lejligheder – herunder på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 – 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 skulle administrere ordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Kommissionen finder, at departementet og styrelsen ikke med rimelighed kan have været i tvivl om, at oplysninger, der kunne indgå i vurderingen af den retlige kvalifikation af pressemeddelelsen, og oplysninger, der kunne tjene til at belyse indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som fandt sted mellem myndighederne, kunne være relevante for ombudsmandens undersøgelse, ligesom oplysninger om, hvordan tilkendegivelserne blev opfattet af Udlændingestyrelsen, kunne være det. Departementet havde da også i sin fremsendelse af akter til ombudsmanden tilkendegivet, at udlændingemyndighederne havde foretaget en "bred afgrænsning af de relevante akter", ligesom departementet efterfølgende fremsendte en mail af 9. februar 2016, uagtet at denne ikke indeholdt oplysninger om myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til den omhandlede instruks.

Bestemmelsen i ombudsmandslovens § 19, stk. 1, forudsætter, at de oplysninger, som myndighederne afgiver til ombudsmanden, er rigtige og fyldestgørende. Kommissionen finder på baggrund af de eksempler fra dokumenterne, som er medtaget i afsnit 7.5.2, at der er dokumenter, som ikke blev givet til ombudsmanden, selv om de var åbenbart relevante for ombudsmandens un-

dersøgelse. Udlændingemyndighedernes oplysninger i sagen til Folketingets Ombudsmand har derfor været utilstrækkelige.

Ud over Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45, som behandles nedenfor, er der imidlertid ikke sikre holdepunkter for at kunne konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger fra ombudsmanden, ligesom der ikke er holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysningen om Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 forud for den 22. juni 2017, hvor styrelsen blev opmærksom på mailen.

Om denne mail kan det efter oplysningerne i sagen uden videre lægges til grund, at i hvert fald Lykke Sørensen, Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert – efter at Kristina Rosado havde fundet mailen i sin indbakke, inden hun tog på ferie – kendte til mailens eksistens og indholdet heraf den 22. juni 2017, og at ingen af dem tog skridt til at sørge for, at mailen blev videregivet til ombudsmanden, der få måneder forinden var kommet med sin redegørelse i sagen.

Det kan derudover uden videre lægges til grund, at Inger Støjberg, Uffe Toudal Pedersen, Mark Thorsen, Jesper Gori og Jonas From Soelberg ligeledes den 22. juni 2017 blev gjort bekendt med mailens eksistens, ligesom det kan lægges til grund, at de pågældende i hvert fald var bekendt med, at mailen indeholdt oplysning om, at spørgsmålet om indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere blev drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Samme aften blev en tidligere besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 således berigtiget, idet Folketinget nu blev gjort opmærksom på mailen, som ifølge Udlændingestyrelsens udtalelse i det supplerende svar på spørgsmål nr. 856 ikke indeholdt "oplysninger om, hvad det nærmere indhold af disse drøftelser var."

Der er i øvrigt om kendskabet til mailens indhold afgivet modstridende forklaringer af de involverede personer.

Lykke Sørensen har forklaret, at Inger Støjberg blev orienteret om indholdet af mailen næsten i citat. Hun gengav også indholdet af mailen for departementschefen og de øvrige, der var til stede. Det godt kan passe, at Jonas From

Soelberg og Mark Thorsen var til stede. Der var 1 ½ linje i mailen, og man kunne næsten ikke orientere om indholdet uden at sige, hvad der stod.

Uffe Toudal Pedersen har forklaret, at han ikke husker, om han fik en orientering om det nærmere indhold af mailen. Han vil tro, at han fik at vide, hvad der stod i mailen, men han har ikke set den. Det ville have været underligt, hvis de fik at vide, at den var dukket op, men ikke fik information om, hvad der stod i den. Han husker ikke, om han fik at vide, at ministeren og Mark Thorsen blev informeret om mailens indhold, men det ville dog være naturligt.

Jonas From Soelberg har forklaret, at han ikke husker specifikt, hvad Lykke Sørensen fortalte om mailen, men han husker, at han senere, da han så mailen optrykt i Information, ikke blev overrasket over den første del af mailen vedrørende ministerens holdning til sagen, men at eftersætningen om Børnekonventionen kom bag på ham. Dette fortæller efter hans opfattelse noget om, hvad han hørte den 22. juni 2017. Det var også det, der førte til, at han, da de på et tidspunkt skulle oplyse Folketinget om, hvilket kendskab embedsværket havde til mailen, sagde, at det ikke stemte med hans forståelse, at ingen i ministeriet havde kendskab til indholdet af mailen. Han husker ikke, hvem der var til stede, da han blev orienteret om noget af mailens indhold.

Heroverfor står forklaringerne fra *Inger Støjberg* og *Mark Thorsen* om, at de ikke den 22. juni 2017 blev gjort bekendt med mailens nærmere indhold. *Jesper Gori* har tilsvarende forklaret, at han i hvert fald ikke husker, at han blev oplyst om indholdet af mailen.

Kommissionen bemærker, at Lykke Sørensens forklaring om, at hun orienterede bl.a. Inger Støjberg om mailens indhold, fremstod meget sikker og troværdig.[12] Lykke Sørensens forklaring har desuden en vis støtte i det efterfølgende forløb i 2019, hvor hun fandt anledning til at gå til Justitsministeriet med sin opfattelse, efter at hun den 1. april 2019 var blevet "lukket ned" under en samtale med Christian Hesthaven, der havde ringet til hende for at orientere hende om svaret på folketingsspørgsmål nr. 445, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 7.6.13. Hendes forklaring har endvidere en vis støtte i det tillægsberedskab, der blev udarbejdet den 22. juni 2017 forud for samrådet dagen efter.

12 Der henvises til advokat Nicolai Mallets udtalelse af 2. december 2020 på vegne af Inger Støjberg (bind 7, bilag 1c, punkt 3) og kommissionens bemærkninger hertil (bind 7, bilag 2, punkt 2.4)

Heri forberedte man Inger Støjberg på, at hun på et spørgsmål om, hvorvidt hun ville oplyse, hvad der nærmere stod i mailen, kunne svare, at hun ikke havde set denne. Såfremt Inger Støjberg ikke kendte til indholdet af mailen, fremstår det uforståeligt, at forslaget til svar alene skulle lyde på, at ministeren ikke havde "set" mailen. Dette ville naturligvis isoleret set være korrekt, men det ville dog ikke være et fyldestgørende svar på det mulige spørgsmål. Det synes derfor sandsynligt, at forslaget til besvarelse hænger sammen med et forsøg på at "tale udenom" ved at give et svar, der ikke var urigtigt, men dog heller ikke fyldestgørende. Yderligere er det vanskeligt at forestille sig, at de tilstedeværende ikke skulle interessere sig for indholdet af en mail, som de tillagde så stor betydning, at de fandt det nødvendigt straks samme aften forud for samrådet at sende en berigtigelse til Folketinget; i øvrigt efter at have kaldt Inger Støjberg, der egentlig havde forladt ministeriet, tilbage med henblik på hendes deltagelse i overvejelserne om en eventuel berigtigelse. Jesper Goris forklaring om hans samtale den 22. juni 2017 med Jonas From Soelberg, der oplyste, at ministeren var meget "nervøs for det her", taler ligeledes for, at Inger Støjberg var bekendt med indholdet af Henrik Grunnets mail.

Det forekommer derfor kommissionen mest sandsynligt, at Lykke Sørensens udlægning af forløbet den 22. juni 2017 er den rigtige, således at hun gjorde i hvert fald Inger Støjberg, Uffe Toudal Pedersen og Mark Thorsen – ud over Jonas From Soelberg, der omtales straks nedenfor – bekendt med det nærmere indhold af Henrik Grunnets mail. Kommissionen – der går til vurderingerne med en vis forsigtighed – finder imidlertid, at der i mangel af andre sikre holdepunkter, der kunne tjene til at understøtte Lykke Sørensens forklaring, ikke helt kan bortses fra, at Lykke Sørensens forklaring kan være baseret på en fejlerindring om hændelsesforløbet. På denne baggrund finder kommissionen, at der ikke er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at tilsidesætte Inger Støjberg og Mark Thorsens forklaringer om, at de ikke blev orienteret om mailens nærmere indhold den 22. juni 2017. Efter Jonas From Soelbergs forklaring kan det lægges til grund, at han i hvert fald blev gjort bekendt med den første del af mailen, mens det må henstå som usikkert, om han fik oplyst hele mailens indhold.

Det kan om mailen fra Henrik Grunnet i øvrigt ligeledes lægges til grund, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i svaret til Folketingets Ombudsmand den 28. februar 2019 – efter at ombudsmanden var kommet i besiddelse af mailen – afgav ufyldestgørende oplysninger, idet ministeriet

her alene anførte, at Udlændingestyrelsen om indholdet af mailen "ses [...] at have oplyst det, der fremgår af den supplerende besvarelse af 22. juni 2017 af spørgsmål nr. 856". I svaret var der således ikke taget højde for, at i hvert fald Lykke Sørensen var blevet orienteret om indholdet af mailen. *Jesper Gori* har herom forklaret, at ministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af svaret overså, at Jonas From Soelberg kunne have været til stede under forløbet, og at Jonas From Soelberg selv herefter rakte ud og sagde, at departementet efter hans opfattelse godt vidste, hvad der stod i mailen. I en udtalelse af 1. april 2019 til Folketingets Ombudsmand skete der herefter en berigtigelse, idet det blev anført, at ministeriet sandsynligvis blev orienteret mundtligt om indholdet af mailen den 22. juni 2017. Det blev endvidere beklaget, at ministeriet ikke i sit tidligere svar til ombudsmanden havde oplyst, at ministeriet ikke havde rettet henvendelse til alle relevante tidligere og nuværende medarbejdere med henblik på at undersøge, om ministeriet var blevet orienteret om indholdet af den omtalte mail.

For så vidt angår Inger Støjbergs kendskab til de omstændigheder, der er omhandlet af denne besvarelse, finder kommissionen som anført ovenfor, at det er mest sandsynligt, at Inger Støjberg blev orienteret om mailens indhold den 22. juni 2017, men at det ikke helt kan afvises, at Inger Støjbergs forklaring om forløbet er den rigtige. Det kan derfor heller ikke med sikkerhed afvises, at Inger Støjberg ikke vidste, at Lykke Sørensen var blevet gjort bekendt med mailens indhold.

7.5.4. Udlændingemyndighedernes beskrivelse af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand

Departementet beskrev forløbet i brev af 14. juli 2016 til ombudsmanden således, at det "ved udstedelsen af indkvarteringsinstruksen [blev] lagt til grund som en klar forudsætning for indkvarteringsordningens lovlighed – og udtrykkeligt anført over for Udlændingestyrelsen [...] – at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til indkvarteringsinstruksens udgangspunkt", og 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". Denne beskrivelse er ikke i overensstemmelse

med kommissionens bevisresultat vedrørende den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen.

Selv om det er lagt til grund, at Lykke Sørensen på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 tilkendegav, at myndighederne skulle overholde loven, og at der den 8. marts 2016 ligeledes kom en sådan tilkendegivelse fra departementet til Udlændingestyrelsen i forbindelse med drøftelserne af de forelagte sager, er oplysningen over for Folketingets Ombudsmand i det mindste misvisende, idet den giver et andet indtryk af det, der endeligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen i februar 2016, herunder særligt den 10. februar 2016, end tilfældet var.

Også Udlændingestyrelsen ses i sin udtalelse af 28. april 2016 at have givet oplysninger til ombudsmanden, der var egnede til at give et ufuldstændigt og misvisende billede af styrelsens praktiske behandling af sagerne. Det anføres således i styrelsens udtalelse bl.a., at styrelsen "medio februar" sendte et skema til de relevante operatører med anmodning om, at skemaet blev udfyldt sammen med de berørte par, og at styrelsen på baggrund af operatørernes tilbagemeldinger gennemgik 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. Også disse oplysninger var egnede til at give ombudsmanden et andet indtryk end det faktisk passerede, i hvert fald for så vidt angår de første adskillelser, der blev besluttet gennemført allerede den 12. februar 2016 og dermed flere dage forud for skemaets udsendelse den 18. februar 2016.

Kommissionen finder anledning til at bemærke, at der både for så vidt angår departementets oplysninger om instruksen til Udlændingestyrelsen og Udlændingestyrelsens oplysning om sagsbehandlingen i februar 2016 ses at være en vis modsætning mellem de udtalelser, ombudsmanden modtog herom, og en del af de dokumenter, som efter kommissionens opfattelse burde være tilgået ombudsmanden (jf. afsnit 7.5.2). Dette kan dog efter kommissionens opfattelse ikke ændre på det i afsnit 7.5.3 anførte om, at der ikke er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at kunne konkludere, at udeladelsen af disse dokumenter til ombudsmanden har været bevidst.

Om sit nærmere kendskab til indholdet af udtalelserne til ombudsmanden har *Inger Støjberg* forklaret, at hun som minister trådte lidt tilbage, når ombuds-

manden gik ind i en sag. Hun var som minister aldrig involveret i et svar til ombudsmanden. Hun lænede sig op ad juristerne og lod dem formulere breve til ombudsmanden. Det mente hun ikke, at hun som ikke-jurist skulle udfordre.

Lykke Sørensen har forklaret, at hun er ret sikker på, at Inger Støjberg var inde over besvarelsen til Folketingets Ombudsmand. Det forhold, at ministeren har været inde over en besvarelse, indebærer ikke nødvendigvis, at der har været en drøftelse, men hun tror, at de i denne sag havde en drøftelse med ministeren. Det var et vigtigt brev, og derfor er hun ret sikker på, at der var en drøftelse med ministeren.

Efter forklaringen fra Lykke Sørensen og oplysningerne i sagsbehandlingssystemet kan det lægges til grund, at Inger Støjberg i hvert fald fik mulighed for at gøre sig bekendt med udtalelsen af 14. juli 2016 til ombudsmanden. Under hensyn til det, som kommissionen har lagt til grund om forløbet den 10. februar 2016, må Inger Støjberg endvidere – såfremt hun gjorde sig nærmere bekendt med udtalelsen til ombudsmanden – i hvert fald have indset den mulighed, at beskrivelsen af forløbet kunne fremstå misvisende for ombudsmanden. Efter en samlet vurdering finder kommissionen dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Inger Støjberg gjorde sig bekendt med eller var nærmere involveret i besvarelserne til ombudsmanden på en sådan måde, at hun faktisk blev klar over, at der i ministeriets udtalelse af 14. juli 2016 blev afgivet en misvisende beskrivelse af ordningen. Kommissionen kan således ikke bortse fra Inger Støjbergs forklaring om, at hun generelt trådte lidt tilbage og lod juristerne i departementet om at formulere breve til ombudsmanden.

På baggrund af oplysninger fra sagsbehandlingssystemet i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan det dog lægges til grund, at udtalelsen af 14. juli 2016 til ombudsmanden blev godkendt af Inger Støjberg i en mail samme dag.

Med hensyn til udtalelsen af 28. april 2016 fra Udlændingestyrelsen er der ikke grundlag for at antage, at Inger Støjberg havde kendskab til, at styrelsen her fremkom med misvisende oplysninger.

7.5.5. Sammenfattende om oplysningen af Folketingets Ombudsmand

Kommissionen kan om oplysningen af Folketingets Ombudsmand sammenfattende lægge til grund, *at* der er dokumenter, som ikke blev givet til ombudsmanden, hvilke dokumenter var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, *at* udlændingemyndighedernes oplysninger i sagen til Folketingets Ombudsmand derfor har været utilstrækkelige, *at* der – ud over Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 – imidlertid ikke er sikre holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger for ombudsmanden, *at* der ikke er holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger om Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 forud for den 22. juni 2017, *at* i hvert fald Lykke Sørensen, Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert var klar over mailens eksistens og indholdet heraf den 22. juni 2017, og *at* det er mest sandsynligt, at i hvert fald Inger Støjberg, Uffe Toudal Pedersen og Mark Thorsen – ud over Jonas From Soelberg, der omtales straks nedenfor – blev gjort bekendt med indholdet af Henrik Grunnets mail. Kommissionen har dog ikke et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at tilsidesætte Mark Thorsen og Inger Støjbergs forklaringer om, at de ikke blev orienteret om mailens nærmere indhold den 22. juni 2017. For så vidt angår Jonas From Soelberg kan det lægges til grund, at han i hvert fald blev gjort bekendt med den første del af mailen, mens det må henstå som usikkert, om han fik oplyst hele mailens indhold.

Herudover kan det lægges til grund, at både departementet og styrelsen i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand. Det kan endvidere lægges til grund, at Inger Støjberg – såfremt hun gjorde sig nærmere bekendt med udtalelsen til ombudsmanden – i hvert fald må have indset den mulighed, at beskrivelsen af forløbet kunne fremstå misvisende for ombudsmanden. Kommissionen finder imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Inger Støjberg gjorde sig bekendt med eller var involveret i besvarelserne til ombudsmanden på en sådan måde, at hun faktisk blev klar over, at der i ministeriets udtalelse af 14. juli 2016 blev afgivet en misvisende beskrivelse af ordningen. Det kan dog med sikkerhed lægges til grund, at hun godkendte udtalelsen til ombudsmanden.

7.6. Oplysningen af Folketinget

Efter kommissoriet skal kommissionens undersøgelse og redegørelse omfatte de oplysninger, der er givet til Folketinget om forløbet, ligesom undersøgelsen og redegørelsen skal inddrage den rådgivning til ministeren, som blev ydet i forbindelse hermed.

Der blev i anledning af sagen i perioden fra den 26. januar 2016 til den 29. april 2019 stillet flere hundrede folketingsspørgsmål; flest i 2017. Inger Støjberg deltog desuden i seks samråd i perioden fra den 15. marts 2016 til den 1. marts 2019, herunder tre samråd i 2017. Et af disse samråd – afholdt den 23. juni 2016 – var et lukket samråd, mens de øvrige samråd var offentlige og blev udsendt på Folketingets tv-kanal. Optagelserne fra disse samråd er fortsat tilgængelige på Folketingets hjemmeside.

Mængden af oplysninger givet i forbindelse med besvarelsen af disse folketingsspørgsmål og under samrådene er betydelig. Kommissionen har ikke foretaget en komplet gennemgang af samtlige oplysninger givet til Folketinget i sagen, men har valgt – også af ressourcemæssige grunde – at foretage enkelte nedslag og komme med bemærkninger til dele af de oplysninger, der tilgik Folketinget i forbindelse med sagen. Eksemplerne i det følgende er således ikke nødvendigvis udtømmende.

I forbindelse med gennemgangen af udtalelserne til Folketinget vil kommissionen løbende knytte bemærkninger til, hvad der kan lægges til grund om Inger Støjbergs kendskab til rigtigheden af disse udtalelser. Vurderingen af, om de oplysninger, der blev givet til Folketinget i forbindelse med denne sag, er urigtige eller vildledende, afhænger naturligvis af, hvad der bevismæssigt kan lægges til grund om det hændelsesforløb, som besvarelserne vedrører, ligesom vurderingen beror på, hvordan de konkrete folketingssvar er egnet til at blive forstået.

For så vidt angår de involverede embedsfolk vil kommissionen foretage vurderingen af deres rolle ved folketingssvarene i forbindelse med den eventuelle ansvarsvurdering af embedsfolkene i foråret/sommeren 2021.

7.6.1. Spørgsmål nr. S 630 og udvalgsspørgsmål nr. 302

Spørgsmål nr. S 630 (§ 20-spørgsmål), der blev stillet den 10. februar 2016 og besvaret den 24. februar 2016, indeholder i sin besvarelse en beskrivelse af den praksisændring, som blev iværksat ved instruksen af 10. februar 2016. Beskrivelsen er helt sammenfaldende med indholdet af pressemeddelelsen af 10. februar 2016. Efter kommissionens bevisresultat vedrørende instruksen og administrationen heraf er der intet grundlag for at anse denne besvarelse for urigtig eller vildledende. Den omstændighed, at flere af de afhørte personer har forklaret, at svaret ikke var helt fyldestgørende, og at Inger Støjberg ved besvarelsen af bl.a. udvalgsspørgsmål nr. 810 den 21. juni 2017 oplyste, at svaret kunne have været mere præcist og ikke var juridisk udtømmende, må ses i sammenhæng med de samme personers forklaring om, at instruksen til Udlændingestyrelsen var en anden end det, som kommissionen har lagt til grund.

Den 26. januar 2016 blev der stillet udvalgsspørgsmål nr. 302, som blev besvaret den 9. marts 2016. Besvarelsen indeholder en beskrivelse af indkvarteringsordningen, der i al væsentligt svarer til beskrivelsen i pressemeddelelsen af 10. februar 2016, men dog således at der i besvarelsen blev henvist til, at "Udlændingestyrelsen er i færd med at omsætte min generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager". Der er med samme begrundelse som ovenfor vedrørende S 630 heller ikke i relation til besvarelsen af dette spørgsmål grundlag for at anse denne besvarelse for urigtig eller vildledende. Dette gælder, uanset at Inger Støjberg i besvarelsen af bl.a. udvalgsspørgsmål nr. 865 den 21. juni 2017 oplyste, at svaret på spørgsmål nr. 302 kunne have været klarere formuleret, og uanset at ordningen kort tid herefter ændrede karakter, idet ministeren på samråd Z den 15. marts 2016 åbnede mulighed for, at der kunne være undtagelser til ordningen.

7.6.2. Samråd Z den 15. marts 2016

Under samråd Z den 15. marts 2016 nævnte Inger Støjberg i sin samrådstale første gang offentligt, at der i helt særlige tilfælde ville kunne gøres undtagelse til indkvarteringsordningen, hvilket for eksempel kunne være i det "tænkte tilfælde", at et par var blevet gift i Danmark med kongebrev. Senere under samme samråd nævnte Inger Støjberg – som svar på et spørgsmål – at der ikke var tale om et "tænkt eksempel", idet der fandtes et par omfattet af ordningen, som var blevet gift i Danmark med kongebrev. At der på dette tidspunkt i ministeriet var overvejelser om mulige undtagelser til ordningen, stemmer overens med

kommissionens bevisresultat vedrørende indkvarteringsordningen, som den udviklede sig hen over foråret 2016, og der ses ikke under dette samråd at være givet oplysninger, der var urigtige eller egnede til at vildlede Folketinget.

7.6.3. Samråd AT og AU den 1. juni 2017

7.6.3.1. Inger Støjbergs udtalelser om Udlændingestyrelsens sagsbehandling

Under samråd AT og AU den 1. juni 2017 udtalte Inger Støjberg bl.a., at Udlændingestyrelsen hele tiden havde administreret indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Som det følger af kommissionens vurderinger af Udlændingestyrelsens sagsbehandling, var denne oplysning urigtig og misvisende; i hvert fald med hensyn til sagsbehandlingen i februar og marts 2016. Udtalelserne var i øvrigt også i modstrid med Inger Støjbergs udtalelser i medierne få dage forud for samrådet om bl.a., at "vi retter ind i det øjeblik, hvor det går op for os, at det her er ulovligt" (Politiken den 21. maj 2017).

Som anført i afsnit 7.3.2.7 finder kommissionen, at det kan lægges til grund, at Inger Støjberg i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen både eksternt og internt i departementet klart tilkendegav, at hun ønskede en undtagelsesfri ordning, og at det med høj grad af sikkerhed kan lægges til grund, at Inger Støjbergs hensigt var, at der skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af parrene. Dette udelukker imidlertid ikke, at Inger Støjberg efterfølgende, og herunder på tidspunktet for samrådet den 1. juni 2017, kan være blevet bibragt den opfattelse, at Udlændingestyrelsen havde foretaget en sagsbehandling i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Inger Støjberg udtalte ganske vist flere gange under efterfølgende samråd, at hun havde fulgt sagerne tæt, men der er ikke i øvrigt oplysninger om, at hun i løbet af 2016 fik et nærmere kendskab til karakteren af den konkrete sagsbehandling hos Udlændingestyrelsen. I løbet af marts 2016 – formentlig på et møde den 9. marts 2016 – blev Inger Støjberg dog gjort bekendt med oplysninger i fem sager, hvor der endnu ikke var sket adskillelse. Kendskabet til disse sager kan have bibragt Inger Støjberg opfattelsen af, at Udlændingestyrelsen foretog en eller anden form for vurdering i de enkelte sager. På dette tidspunkt var der imidlertid sket adskillelse eller besluttet adskillelse i alle de øvrige sager, som Udlændingestyrelsen på det tidspunkt kendte til. Hertil kom-

mer, at oplysningen om, at Udlændingestyrelsen hele tiden havde administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, hidrørte fra embedsværket og flere gange efterfølgende blev gentaget af Udlændingestyrelsen til brug for besvarelsen af folketingsspørgsmål. En lignende beskrivelse af Udlændingestyrelsens sagsbehandling fremgik i øvrigt også af ministeriets svar til Folketingets Ombudsmand knap et år forinden, den 14. juli 2016, hvori det var anført, 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". Tilsvarende fremgik det af Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, at der i sagerne var foretaget en konkret vurdering.

Kommissionen finder på den baggrund, at der ikke er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastslå, at Inger Støjberg i 2017 var klar over karakteren af Udlændingestyrelsens sagsbehandling i februar og marts 2016, herunder at styrelsen ikke havde foretaget i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger. Inger Støjberg kunne i 2017 med andre ord på baggrund af oplysninger fra embedsværket med rimelig føje gå ud fra, at styrelsen havde administreret i strid med den undtagelsesfrie instruks. Det kan derfor heller ikke med den fornødne sikkerhed fastslås, at Inger Støjberg var klar over, at udtalelsen om, at Udlændingestyrelsen hele tiden havde administreret indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, var urigtig og misvisende.

Kommissionen finder anledning til at bemærke, at den omstændighed, at Inger Støjberg i 2017 med føje kunne gå ud fra, at styrelsen havde administreret i strid med den undtagelsesfrie instruks, ikke er ensbetydende med, at Inger Støjberg i februar og i begyndelsen af marts 2016 havde kunnet gå ud fra, at styrelsen administrerede med undtagelser.

7.6.3.2. Inger Støjbergs udtalelser om karakteren af ordningen

Under samrådet udtalte Inger Støjberg i sin tale bl.a., *at* pressemeddelelsen alene udtrykte hendes politiske tilkendegivelse, *at* pressemeddelelsen imidlertid fik karakter af en instruks, fordi der ikke i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen blev sendt en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen med en beskrivelse af undtagelsesmulighederne, og *at* det var en forudsætning for indkvarteringsordningen, at de internationale forpligtelser

skulle overholdes, herunder med mulighed for undtagelser under særlige omstændigheder. Herudover udtalte Inger Støjberg under samrådet bl.a., at det på den dag, hvor pressemeddelelsen blev sendt ud, mundtligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, at der kunne være tilfælde, hvor parrene ikke skulle adskilles.

Som anført ovenfor kan det efter kommissionens bevisresultat lægges til grund, *at* der den 10. februar 2016 blev givet en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen, *at* der ikke er grundlag for at antage, at Inger Støjberg internt i departementet i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen havde accepteret, at administrationen af ordningen i Udlændingestyrelsen ikke skulle følge beskrivelsen i pressemeddelelsen, og *at* det med høj grad af sikkerhed kan lægges til grund, at Inger Støjbergs hensigt var, at der skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af parrene.

Enkelte af de nævnte udtalelser fra samrådet kan isoleret set ikke anses som klart urigtige. Udtalelserne indgår dog som led i den samlede beskrivelse af den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, og udtalelserne tegner samlet set et urigtigt billede af forløbet den 10. februar 2016. Under samrådet blev det endvidere ikke oplyst, at Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 mundtligt fik at vide, at der skulle administreres i overensstemmelse med pressemeddelelsen (dette blev senere oplyst til Folketinget i svaret af 21. juni 2017 på udvalgsspørgsmål nr. 904). Det blev heller ikke oplyst, at Inger Støjberg på tidspunktet for udsendelsen af pressemeddelelsen internt i ministeriet ikke havde accepteret, at Udlændingestyrelsen skulle administrere med mulighed for undtagelser.

Udtalelserne under samrådet var derfor samlet set urigtige og misvisende, idet udtalelserne gav et andet indtryk af den instruks, der endeligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, end tilfældet var. Udtalelserne var således egnede til at give det indtryk, at den ordning, der fremgik af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, ikke var absolut, men indeholdt mulighed for undtagelser, og at dette blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen. Endvidere var udtalelserne egnede til at give det indtryk, at Inger Støjbergs ønske om en undtagelsesfri ordning alene var et "politisk" ønske om at adskille alle og ikke også afspejlede, at Inger Støjberg ville have, at Udlændingestyrelsen skulle administrere uden mulighed for at foretage konkrete vurderinger.

Den beskrivelse af ordningen, som blev givet under samrådet, fremgik af talepapiret og beredskaberne og var således udarbejdet af embedsværket. Uanset dette finder kommissionen, at Inger Støjberg – der var en central aktør i forbindelse med udarbejdelsen og udsendelsen af pressemeddelelsen – ikke kan have været i tvivl om, at hendes beskrivelse under samrådet af den ordning, der den 10. februar 2016 blev fastlagt i pressemeddelelsen, var urigtig og misvisende. Kommissionen finder særligt, at Inger Støjberg på tidspunktet for samrådet ikke kan have været af den forståelse, at det i forbindelse med instruksen den 10. februar 2016 var blevet kommunikeret mundtligt til Udlændingestyrelsen, at der uanset pressemeddelelsens ordlyd kunne være tilfælde, hvor parrene ikke kunne adskilles. Uanset at udtalelsen isoleret set kan henvise til Lykke Sørensens udtalelser under koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, tegner udtalelsen – i den sammenhæng, den er afgivet – et billede af, at der var givet en anden instruks til Udlændingestyrelsen, end tilfældet var, hvilket er misvisende. Udlændingestyrelsen havde på dette tidspunkt da også flere gange udtalt, at styrelsen samtidig med pressemeddelelsen modtog en mundtlig instruks om at effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen, hvilket departementet havde gentaget. Inger Støjberg må ligeledes have været bekendt med, at det var misvisende, når det under samrådet blev oplyst, at det den 10. februar 2016 var en forudsætning for indkvarteringsordningen, at de internationale forpligtelser skulle overholdes, herunder med mulighed for undtagelser under særlige omstændigheder.

7.6.3.3. Inger Støjbergs udtalelser om, at fire piger var blevet "reddet"

Inger Støjberg udtalte i sin samrådstale endvidere, at kvinden i fire af de sager, hvor styrelsen havde skilt parrene ad, havde valgt at forblive adskilt fra sin mand, ligesom hun under samrådet gentog dette og tilføjede, at det havde formodningen for sig, at de mænd, som pigerne nu valgte at være adskilt fra, kunne være mænd, som de var blevet tvunget til at være sammen med. Endelig tilføjede hun, at "vi" havde reddet fire piger fra at bo sammen med en mand, de ikke ønskede at bo sammen med.

Det fremgår af sagens oplysninger, at et af parrene (D) ikke var adskilt forud for, at kvinden fremsatte ønske om at blive adskilt fra sin mand. I denne sag var parret i øvrigt blevet indkvarteret sammen igen længe forud for samrådet den 1. juni 2017. I en anden af sagerne (parret Ø) var parret blevet adskilt i overensstemmelse med praksisændringen den 10. februar 2016, da kvinden senere fremsatte ønske om at forblive adskilt fra sin mand. Hendes ønske om

adskillelse blev begrundet med bl.a., at hun havde det fysisk og psykisk dårligt, og at hun ikke ønskede, at hendes mand skulle se hende i den tilstand. Ifølge sagens oplysninger fortsatte parret med at være kærester, ligesom kvinden – da hun fyldte 18 år længe forud for samrådet den 1. juni 2017 – valgte at flytte til samme center, som hendes mand boede på. I en tredje af sagerne (R) var adskillelsen af parret allerede sket forud for praksisændringen den 10. februar 2016, idet pigen var under 15 år, hvorfor hendes senere ønske om at forblive adskilt fra sin mand ikke ses at have nogen direkte sammenhæng med praksisændringen. Den fjerde sag (AF) vedrørte et par, der ikke var blevet omfattet af den nye indkvarteringsordning, idet parret ved indrejsen var blevet registreret som søskende. Adskillelsen af kvinden fra manden skete ikke som led i indkvarteringsinstruksen, men blev gennemført af operatøren i samarbejde med kommunen, så snart kommunen var blevet gjort opmærksom på, at kvinden levede i et tvangsmæssigt forhold til manden, hvilket styrelsen straks blev orienteret om.

Der er således ikke i sagens oplysninger nogen eksempler på, at praksisændringen den 10. februar 2016 førte til, at der var kvinder, som levede i tvangsforhold, der valgte at forblive adskilt fra deres mænd. På tidspunktet for samrådet havde det været nemt at konstatere, at der i hvert fald ikke var tale om fire kvinder, der fortsat boede adskilt fra deres mænd, ligesom det i øvrigt ville kunne konstateres, at praksisændringen den 10. februar 2016 ikke havde haft nogen betydning for de to kvinder, der på tidspunktet for samrådet fortsat var adskilt fra deres mænd.

Inger Støjberg har forklaret, at hun under samrådet nævnte fire piger, som blev reddet. Det var oplysninger, hun havde fra ombudsmandens rapport. 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 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.

Mark Thorsen har forklaret, 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.

Kommissionen bemærker, at det må antages at kunne spille en væsentlig rolle for Folketingets behandling af sagen og offentlighedens forståelse heraf, i hvilket omfang praksisændringen havde haft den virkning, at nogle af de mindreårige, der var omfattet af ordningen, var blevet "reddet" fra tvangslignende samlivsforhold. Oplysningen om de fire kvinder, der også senere blev gentaget over for Folketinget, var imidlertid ukorrekt, ligesom den blev givet i en sammenhæng, hvor den tillige var vildledende.

Der er ikke i sagen noget, der tyder på, at Inger Støjberg af sit embedsværk var blevet orienteret om, at en omtale af, at fire kvinder blev "reddet", var ukorrekt og vildledende. Det kan imidlertid lægges til grund, at Inger Støjberg ikke havde undersøgt eller taget skridt til at undersøge de konkrete omstændigheder om de fire piger nærmere, herunder om der var belæg for at udtale, at de var blevet "reddet". Ved en undersøgelse i styrelsen ville det – i hvert fald for nogle af pigerne – umiddelbart kunne konstateres, at oplysningen ikke var korrekt. Yderligere fremgår det, at Inger Støjbergs udtalelser om, at pigerne var blevet "reddet", alene baserede sig på oplysningen om, at to mindreårige asylansøgere var blevet indkvarteret adskilt fra deres ægtefælle eller samlever efter ønske fra den mindreårige, og at to andre mindreårige ønskede deres adskilte indkvartering opretholdt – og det fremgik således ikke af disse oplysninger, at praksisændringen den 10. februar 2016 spillede nogen rolle i forbindelse med ønsket om adskilt indkvartering.

7.6.4. Udvalgsspørgsmål nr. 806 og 807

Den 8. juni 2017 blev Inger Støjberg stillet en række udvalgsspørgsmål, herunder spørgsmål nr. 806, hvorpå der den 21. juni 2017 blev svaret, at Udlændingestyrelsen under hele forløbet havde administreret indkvarteringsordningen under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, og at styrelsen havde foretaget en vurdering af den enkelte sags omstændigheder.

Af et udkast til besvarelsen af spørgsmål nr. 806, som Udlændingestyrelsen fik i høring, fremgår det, at der blev lagt op til, at ministeren skulle svare, at hun tidligt i forløbet efter udsendelsen af pressemeddelelsen af 10. februar 2016 blev bekendt med, at Udlændingestyrelsen foretog en individuel og konkret vurdering i sagerne. I udkastet til besvarelsen har Ditte Kruse Dankert anført følgende som kommentar til forslaget:

> "Lyder det som om, at ministeren var bekendt med, at der blev foretaget konkrete og individuelle vurderinger i alle sager? Er pointen ikke, at hun vidste, at 5 par ikke var skilt ad, og at der derfor i disse sager var lavet individuelle vurderinger. Vi har selvfølgelig gjort det som vi også tidligere har skrevet – men det lyder lidt sjovt, at hun siger det på denne måde."

Sætningen om, at Inger Støjberg tidligt i forløbet blev bekendt med, at Udlændingestyrelsen foretog individuelle og konkrete vurderinger, indgik ikke i den endelige besvarelse af spørgsmålet.

Oplysningen om, at Udlændingestyrelsen under hele forløbet havde administreret indkvarteringsordningen under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, og at styrelsen havde foretaget en vurdering af den enkelte sags omstændigheder, var urigtig og vildledende; i hvert fald for så vidt angår den administration, der fandt sted på baggrund af instruksen i februar 2016 og marts 2016.[13]

For så vidt angår Inger Støjbergs viden om Udlændingestyrelsens sagsbehandling – og dermed hendes viden om, at besvarelsen var urigtig – henvises til det ovenfor anførte under afsnit 7.6.3.1.

Ligeledes den 21. juni 2017 besvarede Inger Støjberg udvalgsspørgsmål nr. 807, hvor det af besvarelsen fremgår bl.a., at pressemeddelelsen af 10. februar 2016 ændrede den tidligere praksis på den måde, at "udgangspunktet" var, at der efter den 10. februar 2016 skulle ske separat indkvartering.

Det følger af kommissionens bevisvurdering vedrørende instruksen, at instruksen den 10. februar 2016 indebar en undtagelsesfri ordning, hvorefter alle par skulle adskilles. Dette gjaldt indtil den 18. marts 2016, hvor indkvarteringsordningen ændrede karakter, og styrelsen modtog information om en ny ordning. Besvarelsen af spørgsmål nr. 807 var derfor urigtig og vildledende. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Inger Støjberg var klar over, at denne

13 Besvarelsen af spørgsmål nr. 806 blev gentaget ved den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 821, 865 og 866, ligesom noget tilsvarende fremgår af besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 813, 971, 977, 989, 990, 1039, 1046, 1047, 1048 og 1049.

udtalelse var urigtig og vildledende, henvises til det, som kommissionen har anført ovenfor under afsnit 7.6.3.

7.6.5. Udvalgsspørgsmål nr. 809

Udlændingestyrelsen oplyste til brug for besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 809 den 21. juni 2017, at "styrelsen i alle sager, der er eller har været omfattet af udlændinge- og integrationsministerens indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016, har foretaget en konkret og individuel vurdering af, om det vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig".

Som anført i afsnit 7.4.1.2 og 7.4.2.2 har kommissionen lagt til grund, at der under den sagsbehandling, der fandt sted i forbindelse med adskillelserne i februar og begyndelsen af marts 2016, ikke blev foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parrene hver for sig. For så vidt angår de første adskillelser i februar 2016 er det således helt åbenbart, at der ikke blev foretaget en retlig relevant individuel vurdering af de enkelte sager, og kommissionen har lagt til grund, at det samme gjorde sig gældende for adskillelserne i marts 2016.

Besvarelsen af spørgsmål nr. 809 – og Udlændingestyrelsens bidrag hertil – var således urigtig.[14]

Om Inger Støjbergs kendskab i 2017 til Udlændingestyrelsens sagsbehandling – og dermed hendes kendskab til, at besvarelsen var urigtig – henvises til det ovenfor anførte under afsnit 7.6.3.1.

7.6.6. Udvalgsspørgsmål nr. 810 og 865

Der blev bl.a. ved besvarelserne den 21. juni 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 810 og 865 oplyst, at besvarelserne af S 630 og udvalgsspørgsmål nr. 302 i februar og marts 2016 ikke var henholdsvis fyldestgørende eller kunne have været formuleret klarere.

---

14 Besvarelsen af spørgsmål nr. 809 blev gentaget ved den samtidige besvarelse af bl.a. spørgsmål nr. 817, 819, 841, 842, 843, 844, 859, 868, 869, 906 og 923 samt ved besvarelsen den 9. oktober 2017 af spørgsmål nr. 974. En tilsvarende besvarelse ses givet ved besvarelsen af spørgsmål nr. 83 den 4. december 2017 og ved besvarelsen af spørgsmål nr. 595 den 11. april 2019.

Det følger af kommissionens bevisvurderinger, at besvarelsen af S 630 og udvalgsspørgsmål nr. 302 indeholdt en retvisende beskrivelse af indkvarteringsordningen på det tidspunkt, hvor spørgsmålene blev besvaret.

Besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 810 og 865 var derfor urigtig og må ses i sammenhæng med den fortælling om forløbet, som også i en række øvrige sammenhænge blev givet i 2017.[15] Om Inger Støjbergs viden om instruksen – og hermed hendes kendskab til, at besvarelsen ikke var retvisende – henvises til det ovenfor anførte under afsnit 7.6.3.2.

7.6.7. Udvalgsspørgsmål nr. 856

Ved besvarelsen den 21. juni 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 856 blev det oplyst fra Udlændingestyrelsen, at der i styrelsen hverken var nedskrevet referat eller forelå andre oplysninger fra koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, ligesom ingen af Udlændingestyrelsens daværende ansatte var bekendt med det nærmere indhold af drøftelserne på mødet.

Det kan efter oplysningerne i sagen uden videre lægges til grund, at Udlændingestyrelsen den 22. juni 2017 blev opmærksom på Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45, hvor koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 er omtalt. Der blev på den baggrund den 22. juni 2017 sendt en supplerende besvarelse til Folketinget, hvori departementet oplyste, at styrelsen samme dag var blevet opmærksom på en intern mail. Det hedder i styrelsens udtalelse til brug for den supplerende besvarelse endvidere:

> "... Af mailen, som er svar på en intern mail om varsling af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, fremgår kort, at spørgsmålet om indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere blev drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Mailen indeholder ikke oplysninger om, hvad det nærmere indhold af disse drøftelser var."

Det fremgår af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 (med emnet "Re: Støjberg: INGEN barnebrude må bo med ægtefælle"), at:

15 Besvarelsen af spørgsmål nr. 810 blev gentaget ved den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 864.

> "Ja. Mødet jeg var til i ministeriet efterlod ingen tvivl om hendes indstilling til sagen – uanset Børnekonventionen, når parret har [et] fælles barn."

Uanset hvilken betydning man kan tillægge Henrik Grunnets mail, så indeholder den i hvert fald oplysning om, at Henrik Grunnet efter mødet havde forstået det sådan, at der ikke var tvivl om Inger Støjbergs indstilling til spørgsmålet om indkvartering af "barnebrude". Mailen skal ses i sammenhæng med, at ministeriet tidligere over for ombudsmanden havde anført bl.a., 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 "[d]ette blev således bl.a. drøftet på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 (...) hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog". Dette blev ligeledes meddelt Folketinget den 21. juni 2017 ved besvarelsen af spørgsmål nr. 857. Mailen indeholdt således oplysning om "det nærmere indhold" af drøftelserne på koncerndirektionsmødet.

Den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856 var derfor urigtig.

Som anført i afsnit 7.5.3 kan det uden videre lægges til grund, at i hvert fald Lykke Sørensen, Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert kendte til mailen og indholdet heraf den 22. juni 2017. Kommissionen har endvidere fundet det mest sandsynligt, at Lykke Sørensen den 22. juni 2017 gjorde i hvert fald Inger Støjberg, Uffe Toudal Pedersen og Mark Thorsen – ud over Jonas From Soelberg, jf. herom nedenfor – bekendt med det nærmere indhold af Henrik Grunnets mail. Kommissionen finder imidlertid som anført ikke helt at kunne afvise Inger Støjberg og Mark Thorsens forklaringer om, at dette ikke var tilfældet. Efter Jonas From Soelbergs forklaring kan det dog lægges til grund, at han i hvert fald blev gjort bekendt med den første del af mailen, mens det må henstå som usikkert, om han fik oplyst hele mailens indhold.

7.6.8. Samråd AW-AZ den 23. juni 2017

Under samrådet den 23. juni 2017 gentog Inger Støjberg flere gange, at Udlændingestyrelsen havde foretaget individuelle vurderinger i alle sagerne, og at ordningen var administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, ligesom hun gentog, at det ved flere lejligheder mundt-

ligt blev tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen bl.a., at der ville være tilfælde, hvor der skulle gøres undtagelser. Herudover sagde hun, at hun med pressemeddelelsen tog initiativ til at vende den tidligere praksis på hovedet. En lignende formulering blev efterfølgende gentaget flere gange over for Folketinget, jf. herom nedenfor. Som anført ovenfor under afsnit 7.6.4 finder kommissionen, at Inger Støjberg ikke kan have været i tvivl om, at denne beskrivelse af ordningen var misvisende og urigtig.

Under samrådet gentog Inger Støjberg endvidere – med henvisning til ombudsmandens redegørelse – at "man" havde reddet fire piger.

Om denne udtalelse, der ligeledes er omtalt i afsnit 7.6.3.3, fremgår det af sagens oplysninger, at der forud for samrådet var udarbejdet beredskaber til ministeren, herunder et udkast til Q&A, der havde været i høring hos styrelsen. Af dette udkast fremgår det bl.a., at der som mulig besvarelse af spørgsmål vedrørende fire sager, hvor adskilt indkvartering skulle være sket efter ønske fra de pågældende selv, blev foreslået bl.a. følgende besvarelse:

> "...
> – Derfor står jeg fuldt og helt ved, at min instruks har bidraget til, at pigen i 4 sager har valgt at blive adskilt fra sin mand.
> ..."

Ditte Kruse Dankert skrev som en kommentar hertil:

> "Der foreligger ikke i US oplysninger om, hvorvidt der er en sammenhæng mellem indkvarteringsinstruksen og pigernes ønske om separat indkvartering."

Forud for samrådet havde Dagbladet Information den 22. juni 2017 endvidere bragt en artikel, der satte spørgsmålstegn ved Inger Støjbergs oplysning under det tidligere samråd om at have reddet fire piger.

Ditte Kruse Dankert har forklaret, at oplysningerne om disse sager ikke kom fra Udlændingestyrelsen. Hun husker, at de passede på med at gøre et stort nummer ud af sagerne, og at der var mange forskellige forklaringer på, hvorfor pigerne ikke længere ønskede at være sammen med deres ægtefælle. Der var nogle af parrene, der valgte at flytte sammen igen. Hun husker ikke, at

Udlændingestyrelsen gav oplysninger om, at nogle af pigerne ikke længere ønskede at være adskilt fra deres ægtefælle. Udlændingestyrelsen syntes grundlæggende, at man skulle være påpasselig med disse oplysninger.

Kommissionen kan her gentage de bemærkninger, der er gjort under afsnit 7.6.3.3, og blot supplerende bemærke, at der under dette samråd i hvert fald i departementet forelå oplysninger om, at styrelsen ikke nødvendigvis kunne bekræfte en sammenhæng mellem indkvarteringsinstruksen og ønsket om separat indkvartering.

Der blev som tillægsberedskab til samrådet endvidere af ministeriet lavet et svarforslag til ministeren på et spørgsmål om, hvorvidt ministeren ville oplyse, hvad der nærmere stod i Henrik Grunnets mail af 10. februar 2017, som Inger Støjberg dagen i forvejen var blevet gjort bekendt med i hvert fald eksistensen af. Forslaget til svar lød på, at ministeren skulle sige, at hun ikke havde set denne interne mail, og at hun kunne henvise til det, som hun havde orienteret udvalget om i den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856.

Tillægsberedskabet blev ikke anvendt under samrådet, da der ikke blev stillet spørgsmål hertil. Imidlertid rejser indholdet af dette tillægsberedskab spørgsmål om, hvorvidt forslaget til svar – som blev forberedt af embedsværket – ville være retvisende og fyldestgørende, hvilket ikke er behandlet yderligere her, men eventuelt vil være relevant i forbindelse med kommissionens ansvarsvurderinger af de berørte embedsfolk.

Inger Støjberg oplyste under samrådet gentagne gange i øvrigt, at der heller ikke forud for den 10. februar 2016 blev foretaget partshøring. Oplysningen om manglende partshøring blev senere korrigeret af Inger Støjberg i forbindelse med besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 953 den 9. oktober 2017. Det kan efter forklaringerne fra *Inger Støjberg* og *Jesper Gori* lægges til grund, at oplysningerne om manglende tidligere partshøring beroede på en misforståelse, som ministeriet havde bibragt Inger Støjberg. Det må endvidere lægges til grund, at Inger Støjberg umiddelbart efter eller kort tid efter samrådet fik at vide, at oplysningen var forkert.

7.6.9. Udvalgsspørgsmål nr. 951, 955, 991 og 1052

Den 9. oktober 2017 besvarede Inger Støjberg bl.a. udvalgsspørgsmål nr. 951, 955, 991 og 1052. I besvarelserne anførte Inger Støjberg, at hun med sin

pressemeddelelse ønskede at vende udgangspunktet for, om en mindreårig asylansøger skal indkvarteres med en ægtefælle eller samlever, "på hovedet, så udgangspunktet er separat indkvartering i disse sager". Om denne udtalelse henvises til det, der er anført ovenfor under afsnit 7.6.3.2 og afsnit 7.6.4.

7.6.10. Udvalgsspørgsmål nr. 1120

Ved besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 1120 den 9. oktober 2017 oplyste Inger Støjberg bl.a., at "Udlændingestyrelsen umiddelbart efter udsendelsen af min pressemeddelelse til brug for en vurdering af omstændighederne i de enkelte sager" indhentede "oplysninger om bl.a. fællesbørn, graviditet, familiemedlemmer i Danmark og operatørernes vurdering af eventuelle behov for foranstaltninger", ligesom "[o]peratørerne blev ... bedt om at oplyse, om familien var velfungerende, om der var bekymring for parternes eller eventuelle børns trivsel, hvordan man vurderede at familien ville fungere efter en adskillelse, og om der i øvrigt var forhold, som styrelsen burde være opmærksom på".

Det fremgår af sagens oplysninger, at Udlændingestyrelsen først den 18. februar 2016 udsendte et skema til operatørerne med anmodning om oplysninger af den omhandlede karakter, og at denne høring blev iværksat på et tidspunkt, hvor adskillelse allerede var gennemført i en række sager.

Besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 1120, der giver indtryk af, at Udlændingestyrelsen indhentede sådanne oplysninger til brug for sagsbehandlingen i alle de konkrete sager, var således ikke retvisende og fyldestgørende, men derimod vildledende.

Kommissionen finder, at der i sagens oplysninger imidlertid ikke er noget, der tyder på, at Inger Støjberg var klar over, at besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 1120 var vildledende.

7.6.11. Samråd A og B den 11. oktober 2017

Under dette samråd gentog Inger Støjberg visse af de ukorrekte oplysninger, som tidligere var afgivet. Inger Støjberg udtalte således, *at* pressemeddelelsen lagde op til en praksisændring, som indebar, at der skulle ske separat indkvartering, medmindre dette ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og *at* Udlændingestyrelsen under hele forløbet havde foretaget en konkret vurdering af omstændighederne i den enkelte sag under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser. Kommissionen finder, at der under

samrådet ikke blev afgivet yderligere urigtige eller vildledende oplysninger end dem, der allerede tidligere var afgivet til Folketinget.

7.6.12. Samråd Q, R og U den 1. marts 2019

Også under dette samråd gentog Inger Støjberg bl.a., at Udlændingestyrelsen under hele forløbet havde foretaget en konkret og individuel vurdering under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser. Kommissionen finder, at der under samrådet ikke blev afgivet yderligere urigtige eller vildledende oplysninger end dem, der allerede tidligere var afgivet til Folketinget.

Herudover oplyste Inger Støjberg, at hun ikke før i februar 2019 var blevet gjort bekendt med det nærmere indhold af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 vedrørende koncerndirektionsmødet. Om dette udsagn henvises til afsnit 7.5.3.

7.6.13. Udvalgsspørgsmål nr. 445 og 446

Ved besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 445 og 446 den 1. april 2019 om Henrik Grunnets mail sendt den 10. februar 2016 kl. 13.45 oplyste Inger Støjberg, at hun den 22. juni 2017 ikke blev orienteret om det nærmere indhold af den pågældende mail.

Om besvarelsen af disse udvalgsspørgsmål kan det lægges til grund, at Christian Hesthaven den 1. april 2019 – forud for besvarelsen – ringede til bl.a. Lykke Sørensen for at orientere hende om besvarelsen, der for de fleste kunne forstås således, at der muligvis havde været en telefonsamtale mellem Lykke Sørensen og Tanja Franck. Lykke Sørensen og Christian Hesthaven har forklaret overensstemmende om, at denne samtale fandt sted, om end de dog har forklaret i modstrid med hinanden om samtalens forløb og indhold.

Christian Hesthaven har om samtalen med Lykke Sørensen forklaret bl.a., at formålet med samtalen var af rent orienterende karakter, hvilket han oplyste hende om. Under samtalen med Lykke Sørensen kunne han mærke, at sagen fyldte noget hos hende, og at hun havde behov for at sige noget. Han måtte gentage, at han alene havde fokus på at orientere hende, inden svaret ramte offentligheden. Adspurgt, om Lykke Sørensen under telefonsamtalen fortalte, om hun i 2017 under sin samtale med Tanja Franck havde fået kendskab til mailens indhold, og om Lykke Sørensen nævnte for ham, hvad hun havde sagt til ministeren i 2017, har han forklaret, at Lykke Sørensen tog hul på

dette, men han "lukkede hende ned" og sagde til hende, at det ikke var det, de skulle tale om. Da han talte med Lykke Sørensen, fik han indtryk af, at hun gerne ville fortælle en hel masse, men han havde ikke noget klart billede af, hvad det var. Han tog ikke sagen op igen i ministeriet den 1. april 2019 efter samtalen med Lykke Sørensen.

Lykke Sørensen har forklaret, at hun under samtalen med Christian Hesthaven sagde, at hun havde en anden erindring end ministeren. Hun fik flere gange under samtalen at vide, at der var tale om en orientering, men hun følte, at hun måtte sige, at svaret efter hendes opfattelse ikke var rigtigt. Under en genafhøring for kommissionen har Lykke Sørensen fastholdt, at hun fik fortalt Christian Hesthaven om forløbet i 2017, inden han "lukkede hende ned". Hun sagde til ham, at hun ikke havde den samme erindring som ministeren om, at ministeren ikke havde kendskab til indholdet af mailen.

I et efterfølgende skriftligt svar til kommissionen har Christian Hesthaven oplyst, at han ikke den 1. april 2019 orienterede Inger Støjberg om indholdet af samtalen med Lykke Sørensen.

Lykke Sørensens forklaring for kommissionen om samtalen den 1. april 2019 med Christian Hesthaven har været meget sikker, og det er da også svært at få øje på noget, der skulle give Lykke Sørensen anledning til at forklare urigtigt om samtalen. Lykke Sørensen har i efterfølgende samtaler med Barbara Bertelsen og Jens Teilberg Søndergaard fastholdt, at hun den 1. april 2019 meddelte Christian Hesthaven sin opfattelse af forløbet den 22. juni 2017, herunder at Inger Støjberg blev orienteret om indholdet af Henrik Grunnets mail.

Christian Hesthavens erindring om samtalen den 1. april 2019 synes heller ikke lige så klart afspejlet i en mail, som han sendte internt i ministeriet den 11. april 2019, hvori han anførte bl.a.:

> "I bund og grund er det jo et spørgsmål om, hvor meget Lykke under min telefonsamtale med hende mindes at have taget hul på emnet, før jeg rundede af med at sige, at mit ærinde med opkaldet alene var at orientere hende. Hun fik jo taget hul på emnet. Som jeg lige husker det, så talte jeg "hen over hende", da jeg prøvede at lukke snakken ned. Jeg husker, at jeg havde fokus på at skære den af hurtigt også af hensyn til Lykke selv.

> Og uanset hvad er det jo ikke afgørende, da der ikke for ministeren/ministeriet var pligt til i svaret til FT at viderebringe Lykkes erindring om det passerede den aften før samrådet i juni 2017 ..."

Når man læser denne mail, der er skrevet kort tid efter samtalen, får man det indtryk, at Christian Hesthaven dengang ikke havde en lige så klar erindring som nu om, hvorvidt han talte "hen over" Lykke Sørensen, da hun tog "hul på emnet".

Sammenfattende om forløbet kan det lægges til grund, at Christian Hesthaven under samtalen med Lykke Sørensen i hvert fald må være blevet klar over, at Lykke Sørensen var i besiddelse af oplysninger, som hun mente var relevante at viderebringe til ham. Kommissionen finder endvidere, at det er mest sandsynligt, at det er Lykke Sørensens udlægning af samtalen, der er den rigtige, og at hun således fik videreformidlet til Christian Hesthaven, at hun den 22. juni 2017 gjorde Inger Støjberg bekendt med indholdet af Henrik Grunnets mail. Kommissionen – der er gået til bevisvurderingerne med en vis forsigtighed – finder dog, at der også er en vis sandsynlighed for, at Christian Hesthavens erindring om samtalen kan være korrekt, og at Lykke Sørensen således ikke nåede at fortælle ham om sin opfattelse af forløbet den 22. juni 2017, inden han "lukkede hende ned". Kommissionen finder på dette grundlag ikke at kunne konkludere nærmere om samtalens forløb og indhold. Det kan imidlertid lægges til grund, at Christian Hesthaven ikke inden besvarelsen af spørgsmål nr. 445 og 446 den 1. april 2019 orienterede Inger Støjberg om samtalen med Lykke Sørensen.

Om kommissionens vurdering af forløbet den 22. juni 2017, herunder om, hvorvidt Inger Støjberg blev gjort bekendt med indholdet af mailen, henvises i øvrigt til afsnit 7.5.3 ovenfor.

7.6.14. Udvalgsspørgsmål nr. 447

Ved besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 447 den 1. april 2019 om Henrik Grunnets mail oplyste Inger Støjberg, at hendes særlige rådgiver, dvs. Mark Thorsen, den 22. juni 2017 ikke var blevet orienteret om det nærmere indhold af mailen. Om vurderingen af denne besvarelse henvises til det ovenfor anførte under afsnit 7.5.3.

7.6.15. Udvalgsspørgsmål nr. 557

Ved besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 557 den 11. april 2019 om Henrik Grunnets mail oplyste Inger Støjberg, at Udlændinge- og Integrationsudvalget ikke tidligere var blevet gjort bekendt med den mundtlige orientering, som Udlændingestyrelsen den 22. juni 2017 gav Lykke Sørensen om mailens indhold, fordi hun og de medarbejdere, der tidligere havde arbejdet med samrådet den 1. marts 2019, ikke på daværende tidspunkt var opmærksomme på den telefoniske orientering.

Som anført ovenfor under afsnit 7.5.3 kan det ikke afvises, at Inger Støjbergs forklaring om forløbet den 22. juni 2017 er den rigtige. Som anført kan det derfor heller ikke afvises, at Inger Støjberg ikke var klar over, at Lykke Sørensen var blevet gjort bekendt med mailens indhold.

7.6.16. Kommissionens sammenfattende bemærkninger om oplysningen af Folketinget

Vurderingen af, om de oplysninger, der blev givet til Folketinget i forbindelse med denne sag, er urigtige eller vildledende, afhænger naturligvis af, hvad der bevismæssigt kan lægges til grund om det hændelsesforløb, som besvarelserne vedrører.

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, har kommissionen fundet anledning til at rette opmærksomheden på en række oplysninger, som efter kommissionens opfattelse er urigtige eller vildledende i forhold til det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund.

Kommissionen har fundet, at Folketinget i en række tilfælde fik en urigtig beskrivelse af den administration, der i Udlændingestyrelsen fandt sted på baggrund af instruksen; navnlig for så vidt angår administrationen i februar og begyndelsen af marts 2016, der er den periode, hvor en stor del af parrene blev adskilt. Kommissionen har dog ikke fundet grundlag for at fastslå, at Inger Støjberg i 2017 var klar over, at hendes udtalelser om Udlændingestyrelsens sagsbehandling var urigtige.

For så vidt angår beskrivelsen af den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, har kommissionen fundet, at Inger Støjberg under samråd AT og AU den 1. juni 2017 fremkom med en række udtalelser, som efter kommissionens opfattelse samlet set tegner et urigtigt billede af

forløbet den 10. februar 2016. Under samrådet blev det herunder ikke oplyst, at Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 mundtligt fik at vide, at der skulle administreres i overensstemmelse med pressemeddelelsen (dette blev senere oplyst til Folketinget i svaret af 21. juni 2017 på udvalgsspørgsmål nr. 904), ligesom det ikke blev oplyst, at Inger Støjberg på tidspunktet for udsendelsen af pressemeddelelsen internt i ministeriet ikke havde accepteret, at Udlændingestyrelsen skulle administrere med mulighed for undtagelser.

Udtalelserne under samrådet var derfor samlet set urigtige og misvisende, idet udtalelserne gav et andet indtryk af den instruks, der endeligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, end tilfældet var. Udtalelserne var således egnede til at give det indtryk, at den ordning, der fremgik af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, ikke var absolut, men indeholdt mulighed for undtagelser, og at dette blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen. Endvidere var udtalelserne egnede til at give det indtryk, at Inger Støjbergs ønske om en undtagelsesfri ordning alene var et "politisk" ønske om at adskille alle og ikke også afspejlede, at Inger Støjberg ville have, at Udlændingestyrelsen skulle administrere uden mulighed for at foretage konkrete vurderinger.

Den beskrivelse af ordningen, som blev givet under samrådet, fremgik af talepapiret og beredskaberne og var således udarbejdet af embedsværket. Uanset dette har kommissionen fundet, at Inger Støjberg ikke kan have været i tvivl om, at hendes beskrivelse under samrådet af den ordning, der den 10. februar 2016 blev fastlagt i pressemeddelelsen, var urigtig og misvisende.

Den urigtige og misvisende beskrivelse af disse forhold blev senere gentaget i flere folketingsbesvarelser og efterfølgende samråd, hvor det bl.a. blev nævnt, at Inger Støjberg med pressemeddelelsen tog initiativ til at vende den tidligere praksis "på hovedet", således at "udgangspunktet" var, at parrene skulle adskilles.

Kommissionen har desuden fundet, at Inger Støjbergs omtale af fire piger, som var blevet "reddet", var misvisende og med til at tegne et billede af ordningens virkning, som hun ikke havde grundlag for at sige noget om. Oplysningen fremkom, uden at hun havde undersøgt eller iværksat undersøgelser af omstændighederne i disse sager, som viste et klart andet billede end det, hun gav udtryk for.

7.7. Om Justitsministeriets rolle

Ifølge kommissoriet skal kommissionen i sin undersøgelse og redegørelse inddrage den dialog, som udlændingemyndighederne havde med andre myndigheder om indkvarteringsordningen, herunder i relation til, hvilke skridt af konkret og generel karakter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet eller Udlændingestyrelsen foretog, da disse blev opmærksom på, at der i konkrete sager om indkvartering kunne rejses spørgsmål i forhold til bl.a. forvaltningsretten og Danmarks internationale forpligtelser.

Kommissionen har endvidere fundet det naturligt at søge belyst, hvilket kendskab man havde – eller fik – i centrale dele af statsadministrationen, herunder Justitsministeriet, om indkvarteringsordningen.

7.7.1. Justitsministeriets involvering i tiden omkring den 10. februar 2016

Det kan uden videre lægges til grund, at der i hvert fald i dagene omkring den 10. februar 2016 – såvel forud for som efter udsendelsen af pressemeddelelsen af 10. februar 2016 – var kontakt mellem embedsfolk fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og embedsfolk fra Justitsministeriet. Der foreligger ikke meget skriftligt materiale i sagen om de drøftelser, der fandt sted mellem embedsfolk fra de to ministerier, og der er da også blandt dem, der har afgivet forklaring om denne kontakt, enighed om, at Justitsministeriet på dette tidspunkt alene bidrog med en mere uformel og umiddelbar rådgivning om helt overordnede temaer vedrørende indkvarteringsordningen.

Det kan lægges til grund, at det var Lykke Sørensen og Jesper Gori fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, der i disse dage havde kontakt til navnlig Nina Holst-Christensen fra Justitsministeriet. Ifølge forklaringerne fra de tre ønskede Lykke Sørensen og Jesper Gori først og fremmest at blive betrygget i deres opfattelse af, at det ikke var muligt at lave en undtagelsesfri ordning om adskillelse af asylpar på indkvarteringsområdet. Denne opfattelse blev – ad flere omgange – bekræftet af Nina Holst-Christensen. Baggrunden for Lykke Sørensens og Jesper Goris henvendelse til Justitsministeriet var ifølge *Lykke Sørensen*, at der i ministeriet havde været en drøftelse af indkvarteringsordningen med Inger Støjberg, og under disse drøftelser var Inger Støjberg blevet gjort opmærksom på, at det ikke var muligt at lave en undtagelsesfri

ordning, men Inger Støjberg ønskede fortsat ikke undtagelser til reglen om adskillelse.

Nina Holst-Christensen har om drøftelserne med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet forklaret bl.a., at hun to gange forud for udsendelsen af pressemeddelelsen, senest om morgenen den 10. februar 2016, bekræftede Lykke Sørensen i hendes holdning til, at det ikke var muligt at lave en absolut og undtagelsesfri ordning, men at der derimod skulle foretages en konkret og individuel vurdering. Nina Holst-Christensen spurgte ifølge sin forklaring Lykke Sørensen, om hun ønskede, at Justitsministeriet skulle gå ind i sagen, men det ønskede Lykke Sørensen ikke, og Lykke Sørensen sagde noget i retning af, at "løbet var kørt." Hun forstod bemærkningen på den måde, at uanset om Justitsministeriet måtte gå ind i sagen, ville det ikke ændre ved, at der ville blive meldt en ordning ud om, at mindreårige med en ægtefælle eller samlever på et asylcenter ville blive adskilt. Nina Holst-Christensens forklaring om forløbet ses i al væsentligt afspejlet i en tidsoversigt udarbejdet af hende og Thomas Klyver i maj 2017, og kommissionen finder, at denne forklaring kan lægges til grund.

Efter de afgivne forklaringer kan det endvidere lægges til grund, at i hvert fald Uffe Toudal Pedersen var blevet orienteret om tilbagemeldingen fra Justitsministeriet. *Uffe Toudal Pedersen* har således forklaret, at han vil tro, at han og Lykke Sørensen talte med Inger Støjberg om Justitsministeriets tilbagemelding, og *Lykke Sørensen* har forklaret, at hun i hvert fald senest på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 redegjorde for drøftelserne med Justitsministeriet. *Inger Støjberg* har heroverfor forklaret, at hun ikke husker, at hun den 10. februar 2016 blev orienteret om kontakten med Justitsministeriet, ligesom *Line Skytte Mørk Hansen* har forklaret, at det ikke siger hende noget, at Lykke Sørensen under koncerndirektionsmødet skulle have henvist til drøftelser med Justitsministeriet. Det kan på denne baggrund ikke endeligt afklares, om Inger Støjberg og Line Skytte Mørk Hansen senest den 10. februar 2016 blev gjort opmærksom på, at også Justitsministeriet havde oplyst, at en ordning uden undtagelser ikke ville være lovlig.

Om de interne orienteringer i Justitsministeriet kan det efter Nina Holst-Christensens forklaring lægges til grund, at hun – efter samtalen med Lykke Sørensen om morgenen den 10. februar 2016 – orienterede Jens Teilberg Søndergaard om situationen. Det gjorde hun, "fordi det var usædvanligt, at en

minister ønskede at melde noget ud, der ikke svarede til det, der var muligt at gennemføre". *Jens Teilberg Søndergaard* har under sin forklaring bekræftet, at han blev orienteret af Nina Holst-Christensen om den dialog, hun havde haft med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om pressemeddelelsen, og at Nina Holst-Christensen i den forbindelse gav udtryk for lidt bekymring om sagen. *Barbara Bertelsen* har under sin forklaring for kommissionen endvidere bekræftet, at hun blev orienteret af Jens Teilberg Søndergaard om sagen, og at orienteringen lød på, at der mellem embedsfolkene var enighed om, at der ikke kunne ske en absolut adskillelse, og at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering i sagerne. Hun orienterede selv justitsminister Søren Pind mundtligt om sagen, hvilken orientering imidlertid ikke havde til formål at få justitsministeren til at gøre noget, idet der var enighed om juraen. Det var først senere i forløbet, at "hun blev opmærksom på spændinger i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet". Hun talte relativt kort efter, at hun selv var blevet orienteret, med Uffe Toudal Pedersen, der klart gav udtryk for, at han var enig i den juridiske vurdering, og at der selvfølgelig ville blive administreret lovligt.

Efter udsendelsen af pressemeddelelsen foregik der ifølge de afgivne forklaringer også drøftelser mellem flere af de samme embedsfolk fra de to ministerier. Ifølge forklaringerne fra *Nina Holst-Christensen* og *Thomas Klyver* blev retningslinjerne for ordningen drøftet, herunder hvilke undtagelser der skulle gælde. Der opstod noget senere i forløbet – henover sommeren 2016 – en uenighed mellem de to ministerier om indholdet af disse drøftelser. I hvert fald er det embedsfolkene fra Justitsministeriets opfattelse, at de kom med tilkendegivelser – herunder om, at der ved afgørelsen skulle foretages en vurdering af, om et tilsvarende dansk par ville kunne få kongebrev – der gjorde rummet for undtagelser større, mens Lykke Sørensen og Jesper Gori opfattede tilkendegivelserne fra Justitsministeriet således, at undtagelsesmulighederne kunne være ret snævre. Indholdet af disse drøftelser, der alene har fundet sted mundtligt, lader sig ikke nærmere afklare, men kommissionen bemærker, at det – uanset om det måtte have beroet på misforståelser hos Lykke Sørensen og Jesper Gori – må lægges til grund, at både Jesper Gori og Lykke Sørensen havde den opfattelse, at det ikke var muligt at lave en undtagelsesfri ordning, men at en ordning med undtagelser alligevel ville føre til, at langt de fleste af parrene kunne adskilles.

Om Justitsministeriets rådgivning i denne periode må det lægges til grund, at den foregik uformelt og på kontor- og afdelingschefniveau, og at Justitsministeriet alene forholdt sig til de spørgsmål, de blev stillet. Der er således ikke holdepunkter i sagen for at antage, at Justitsministeriet på egen hånd foretog selvstændige undersøgelser om indkvarteringsordningen i relation til afklaring af bl.a. forvaltningsretlige spørgsmål, ligesom Justitsministeriet ikke på dette tidspunkt ses at have modtaget faktisk orientering om, hvordan ordningen blev administreret. Derimod må det lægges til grund, at Justitsministeriets embedsfolk blev betrygget i, at ordningen – uanset ministerens ønske om det modsatte og indholdet af pressemeddelelsen – ville blive administreret i overensstemmelse med loven.

Det må om kontakten mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet i øvrigt lægges til grund, at der i den efterfølgende periode fra tid til anden var uformelle drøftelser om forskellige emner mellem embedsfolkene i de to ministerier, som var fysisk placeret tæt på hinanden, og hvor mange af embedsfolkene tidligere havde været kolleger. I de følgende afsnit vil kommissionen foretage nogle konkrete nedslag vedrørende de henvendelser, der var mellem de to ministerier.

7.7.2. Justitsministeriets involvering i tiden omkring den 19. februar 2016

Justitsministeriet blev den 19. februar 2016 inddraget i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets besvarelse af en pressehenvendelse. Af en intern mail af 19. februar 2016 kl. 10.59 i Justitsministeriet fremgår det, at der var visse reservationer i Justitsministeriet i forhold til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udkast til en besvarelse om, at indkvarteringsordningen "er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8", idet det dog "kan [...] være nødvendigt at gøre undtagelse i helt særlige tilfælde". Af den interne mail fremgår det bl.a.:

> "Vi ved ikke rigtig, om der med "ordningen" henvises til de retningslinjer, som er beskrevet i pressemeddelelsen. ...
>
> Vi kan vel ikke stå på mål for at de beskrevne retningslinjer er i overensstemmelse med EMRK. Vi foreslår derfor som minimum, at ordet "ordningen med" slettes. Så er sætningen isoleret set korrekt, men har

> jo ikke forbindelse til virkeligheden, hvis de rent faktisk vil praktisere ordningen som beskrevet i pressemeddelelsen.
> ..."

Justitsministeriet endte dog med ikke at komme med bemærkninger til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets beskrivelse af ordningen i forbindelse med pressehenvendelsen.

Ifølge *Nina Holst-Christensens* forklaring skyldtes det, at hun fra drøftelserne med bl.a. Lykke Sørensen vidste, at Lykke Sørensen og Jesper Gori var fuldt ud bekendt med, hvordan ordningen skulle administreres for at være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, hvorfor hun ikke så noget behov for, at de nu gik ind og ændrede i pressemeddelelsen. Hun var på daværende tidspunkt ikke bekendt med, om Lykke Sørensen og Jesper Gori havde fortalt Udlændingestyrelsen, at de ikke skulle administrere ordningen undtagelsesfrit, og det var først sent i forløbet, at hun blev bekendt med, at styrelsen på daværende tidspunkt allerede var gået i gang med at behandle sagerne.

Der er ikke oplysninger om, at der på dette tidspunkt – som led i denne henvendelse – skete yderligere orientering internt i Justitsministeriet om sagen.

Kommissionen har ikke noget grundlag for at tilsidesætte Nina Holst-Christensens forklaring om, at hun ikke på dette tidspunkt var klar over, hvilken instruks styrelsen havde modtaget fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, og at styrelsen var gået i gang med sagsbehandlingen.

7.7.3. Justitsministeriets involvering i tiden omkring den 9. marts 2016

Det fremgår af sagens oplysninger, at Justitsministeriets Forvaltningsretskontor blev involveret omkring den 9. marts 2016 i forbindelse med en henvendelse fra Jesper Gori, der tilsyneladende søgte argumenter for at undgå Inger Støjbergs involvering i afgørelsen af de konkrete sager.

Efter de afgivne forklaringer må det lægges til grund, at kontorchef Carsten Madsen i den forbindelse havde en uformel og umiddelbar drøftelse af både dette spørgsmål og spørgsmålet om partshøring med Jesper Gori, idet spørgsmålet om partshøring ifølge forklaringen fra *Carsten Madsen* kom op "lidt en

passant". Det må endvidere lægges til grund, at Justitsministeriet i forbindelse med denne rådgivning, der fandt sted på kontorchefniveau, ikke var involveret i detaljerede drøftelser vedrørende bl.a. partshøringsspørgsmålet, men at Justitsministeriet på et uformelt niveau stillede spørgsmål til den manglende partshøring.

Der er ikke oplysninger om, at der på dette tidspunkt – som led i denne henvendelse – skete yderligere orientering internt i Justitsministeriet om sagen, ligesom der ikke er oplysninger om, at Justitsministeriet som led heri opnåede yderligere kendskab til den givne instruks eller den faktiske administration heraf; ud over at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet opfattede "flytningen af parrene" som faktisk forvaltningsvirksomhed.

7.7.4. Justitsministeriets involvering i april og maj 2016

Justitsministeriet blev endvidere inddraget i forbindelse med Udlændingestyrelsens og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelser til Folketingets Ombudsmand, hvor Justitsministeriet blev anmodet om at komme med eventuelle bemærkninger til de menneskeretlige aspekter heraf.

I de udkast til udtalelser, som Justitsministeriet fik tilsendt, var det beskrevet bl.a., hvilken instruks Udlændingestyrelsen havde opfattet at have modtaget fra departementet den 10. februar 2016, ligesom det imidlertid også fremgik, at ordningen blev administreret med undtagelser og i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Ifølge forklaringerne fra Thomas Klyver og Carsten Madsen må det lægges til grund, at Justitsministeriet ikke forholdt sig til oplysningerne i udtalelserne om de instrukser, der var givet i et andet ministerium, idet de alene forholdt sig til det, som de var blevet anmodet om hjælp til.

Rådgivningen foregik navnlig på kontorchefniveau, og der er ikke sikre oplysninger om, at der i denne periode internt i Justitsministeriet skete yderligere specifik orientering om sagen.

7.7.5. Justitsministeriets involvering i sommeren 2016

Hen over sommeren 2016 var der på ny drøftelser mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet. Det fremgår af sagens oplysninger, at der på et tidspunkt opstod uenighed mellem embedsfolk fra

de to ministerier om den rådgivning, som Justitsministeriet havde givet. Dette førte bl.a. til en drøftelse på departementschefniveau, ligesom det foranledigede Justitsministeriet til – i det efterfølgende forløb – at formalisere samarbejdet en smule.

Uenigheden gik ifølge de afgivne forklaringer og sagens oplysninger navnlig på, at det var Lykke Sørensen og Jesper Goris opfattelse, at Justitsministeriets rådgivning var "skredet", således at rummet for, hvornår man ikke kunne adskille parrene, var blevet større, mens Nina Holst-Christensen og Thomas Klyver mente, at denne opfattelse måtte bero på en misforståelse hos Lykke Sørensen og Jesper Gori om indholdet af Justitsministeriets indledende og uformelle rådgivning. *Barbara Bertelsen* har afgivet en sikker og troværdig forklaring om, *at* det først var i juni 2016, at det stod klart for Justitsministeriet, at der var sket adskillelse af parrene i videre omfang, end det var muligt, og *at* de ansatte i hendes ministerium fandt det en smule ukollegialt, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet prøvede at gøre dem ansvarlige for den konkrete sagsbehandling, som de ikke havde været en del af.

Søren Pind blev i hvert fald på dette tidspunkt orienteret om sagen, ligesom han formelt godkendte et eksempel på en tilfældegruppe, hvor der efter Justitsministeriets opfattelse kunne ske adskillelse.

Kommissionen bemærker, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen på dette tidspunkt havde besluttet at genoptage de sager, hvor der var sket adskillelse. Der var endnu ikke udarbejdet egentlige retningslinjer for sagsbehandlingen i styrelsen, men sagsbehandlingen foregik på den måde, som er beskrevet i afsnit 7.4.5 og 7.4.6.

7.7.6. Om involveringen af Søren Pind i denne periode

Ifølge Søren Pinds egen og Barbara Bertelsens forklaring blev Søren Pind mundtligt orienteret om sagen. *Søren Pind* har forklaret bl.a., at han en overgang var bekymret over nogle bestemte forløb, der foregik i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, hvilket han orienterede statsministeren om pr. sms eller under en kort telefonsamtale. Den tidsmæssige sammenhæng står ham dog ikke klart. Orienteringen udløste "ikke nødvendigvis den store begejstring". Han tror, at han skrev noget om, at der var noget, statsministeren skulle holde lidt øje med. Han ved ikke, om statsministeren foretog sig yderligere på baggrund af hans henvendelse.

Lars Løkke Rasmussen har forklaret bl.a., at han ingen erindring har om, at han modtog en henvendelse fra Søren Pind, der knyttede sig til dette emne, og han kan sige med sikkerhed, at han ikke har fået henvendelser om ulovligheder eller andet, som han skulle handle på.

Søren Pinds forklaring om at have rettet henvendelse til Lars Løkke Rasmussen i anledning af sagen støttes af *Barbara Bertelsen*, der har forklaret, at Søren Pind nævnte, at han på et tidspunkt havde sendt en sms til statsministeren vedrørende "Inger og sagen".

Kommissionen har via en undersøgelse af Lars Løkke Rasmussens tjenestetelefon ikke kunnet konstatere, at der i den relevante periode skulle være sendt en sms fra Søren Pind til Lars Løkke Rasmussen i anledning af sagen. Kommissionen har imidlertid omvendt heller ikke på baggrund af undersøgelsen kunnet konstatere, at det ikke skulle være sket. Lars Løkke Rasmussens tjenestetelefon indeholdt således ingen beskeder fra Søren Pind i perioden fra den 19. november 2015 til den 3. september 2016, hvilket kan skyldes, *at* der ikke er sendt nogen beskeder i denne periode, *at* beskederne i denne periode af tekniske grunde er forsvundet, eller *at* beskederne på anden måde er blevet slettet. Søren Pinds daværende tjenestetelefon er i overensstemmelse med sædvanlig praksis blevet nulstillet, og kommissionen har derfor ikke haft mulighed for at gennemgå indholdet af denne.

Efter Barbara Bertelsens meget sikre og troværdige forklaring til støtte for Søren Pinds egen forklaring finder kommissionen ikke grundlag for at tilsidesætte Søren Pinds forklaring om, at han rettede henvendelse til Lars Løkke Rasmussen i anledning af sagen. Søren Pinds forklaring om henvendelsen til Lars Løkke Rasmussen er da heller ikke nødvendigvis i modstrid med Lars Løkke Rasmussens forklaring, idet det foreligger stort set uoplyst for kommissionen, hvordan henvendelsen nærmere har været formuleret, og om henvendelsen således havde en sådan karakter, at Lars Løkke Rasmussen måtte have opfattet denne som en opfordring til at handle i sagen. Hertil kommer, at det er endog meget usikkert, hvornår henvendelsen fandt sted, idet Søren Pind ikke selv husker det, mens Barbara Bertelsen husker det som noget senere i forløbet; muligvis i forsommeren eller sommeren 2016.

Kommissionen kan hverken konkludere noget om indholdet af henvendelsen til Lars Løkke Rasmussen eller tidspunktet herfor, men finder dog, at det til

brug for vurderingen af Søren Pinds rolle i sagen kan lægges til grund, at han – mest sandsynligt i foråret/forsommeren 2016 – kan have rettet en henvendelse til Lars Løkke Rasmussen om sagen af en sådan karakter, at Søren Pind fandt anledning til at orientere sin departementschef herom. Søren Pind har tilsyneladende selv opfattet henvendelsen sådan, at der var tale om en orientering af usædvanlig karakter til statsministeren, som han herved gjorde særligt opmærksom på sagen.

7.7.7. Justitsministeriets involvering i forbindelse med udarbejdelse af de retningslinjer, der forelå i december 2016

Det fremgår af sagens oplysninger, at Justitsministeriet i 2016 blev involveret mere formelt i udarbejdelsen af de retningslinjer for ordningen, som lå færdige den 12. december 2016, og som udgør grundlaget for, hvordan ordningen administreres i dag.

7.7.8. Justitsministeriets involvering i forløbet i 2017-2019

Justitsministeriet ses endvidere i perioden fra 2017-2019 at være blevet inddraget i forbindelse med folketingsbesvarelser og udarbejdelse af beredskaber til brug for samråd.

Det fremgår således af sagens oplysninger, at Lykke Sørensen forud for samråd AT og AU, der blev afholdt den 1. juni 2017, sendte talepapir og udkast til beredskaber til Jens Teilberg Søndergaard. *Jens Teilberg Søndergaard* har herom forklaret, at han blev involveret i udarbejdelsen af udlændinge- og integrationsministerens talepapir til brug for samrådet, idet den rådgivning, der var kommet fra Lovafdelingen, havde været en blandet juridisk og politisk rådgivning. 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 rig-

tig. Justitsministeriet havde ikke noget grundlag for at tilsidesætte det, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde givet som forklaring.

Herudover blev Justitsministeriet inddraget bl.a. i forbindelse med besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 557 den 11. april 2019. I forbindelse med besvarelsen af dette spørgsmål blev der afholdt møder mellem Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet, og under disse møder blev besvarelsen af nogle tidligere spørgsmål – udvalgsspørgsmål nr. 445 og 446 – ligeledes drøftet. Forud herfor havde der den 29. marts 2019 været et møde mellem bl.a. Christian Kettel Thomsen, Christian Hesthaven og Jens Teilberg Søndergaard om Henrik Grunnets mail, og under dette møde var det blevet drøftet bl.a., om der var pligt til at rette henvendelse til tidligere medarbejdere til brug for besvarelsen. Det kan om drøftelserne den 29. marts 2019 lægges til grund, at der under mødet var enighed mellem Christian Hesthaven og Jens Teilberg Søndergaard om, at der ikke består en sådan pligt.

Drøftelserne i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 557 – der bl.a. fandt sted på et møde den 8. april 2019 – drejede sig navnlig om, at Lykke Sørensen efter Udlændinge- og Integrationsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 445 havde rettet henvendelse til departementschefen i Justitsministeriet (Barbara Bertelsen), idet Lykke Sørensen havde en anden opfattelse af forløbet den 22. juni 2017 vedrørende fundet af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 end Inger Støjberg. I den forbindelse havde Lykke Sørensen gjort Barbara Bertelsen og efterfølgende Jens Teilberg Søndergaard opmærksom på, at Lykke Sørensen havde en opfattelse af forløbet, der – hvis Lykke Sørensens udlægning blev lagt til grund – gjorde besvarelsen af spørgsmål nr. 445 urigtig. Under drøftelserne med Udlændinge- og Integrationsministeriet blev Barbara Bertelsen og Jens Teilberg Søndergaard af Christian Hesthaven gjort opmærksom på, at han den 1. april 2019 – forud for besvarelsen af spørgsmål nr. 445 – under sin samtale med Lykke Sørensen ikke havde ladet hende fortælle ham om sin opfattelse af forløbet, men at han havde "lukket hende ned". Ifølge Barbara Bertelsen havde Lykke Sørensen til hende imidlertid oplyst, at hun den 1. april 2019 havde fortalt Christian Hesthaven om sin opfattelse af forløbet den 22. juni 2017.

Justitsministeriet deltog i den forbindelse i drøftelser og rådgav om, hvorvidt der på baggrund af en tidligere medarbejders frivilligt afgivne oplysninger rent retligt var en pligt til at korrigere en tidligere besvarelse givet til Folketinget.

7.7.9. Kommissionens sammenfattende bemærkninger om Justitsministeriets rolle

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, blev Justitsministeriet i forskellige faser inddraget i spørgsmål vedrørende indkvarteringsordningen, ligesom der også på andre tidspunkter var mere uformelle drøftelser mellem medarbejdere i de to ministerier.

Justitsministeriets rådgivning i dagene omkring den 10. februar 2016 var klar og lå på linje med opfattelsen hos Lykke Sørensen og Jesper Gori om, at der ikke lovligt kunne etableres en undtagelsesfri ordning. Der var på dette – som på mange senere tidspunkter – tale om en uformel og umiddelbar rådgivning om helt overordnede temaer, der i denne periode da heller ikke vedrørte nogen særlig vanskelig juridisk problemstilling.

På baggrund af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets henvendelse blev der internt i Justitsministeriet orienteret opad, således at Nina Holst-Christensens bekymring om sagen blev givet videre til Jens Teilberg Søndergaard, der orienterede Barbara Bertelsen, som herefter orienterede Søren Pind om sagen. Ifølge Barbara Bertelsen var formålet med orienteringen af Søren Pind ikke at få justitsministeren til at gøre noget, idet der var enighed om juraen.

Justitsministeriets rådgivning i de efterfølgende dage og frem til april 2016 foregik også helt uformelt på kontor- og afdelingschefniveau, hvor Justitsministeriet alene forholdt sig til de spørgsmål, de blev stillet. Kommissionen kan ikke fastlægge indholdet af rådgivningen i dagene efter den 10. februar 2016, idet der er en vis uenighed om denne rådgivning, som alene er foregået mundtligt. Der er efter oplysningerne i sagen imidlertid ikke holdepunkter for at antage, at Justitsministeriet i denne periode var klar over, hvilken instruks der rent faktisk var blevet givet til Udlændingestyrelsen, ligesom det må lægges til grund, at Justitsministeriet var blevet oplyst om, at der – uanset indholdet af pressemeddelelsen – ville blive administreret lovligt.

I april og maj 2016 modtog Justitsministeriet udkast til udlændingemyndighedernes udtalelser til ombudsmanden, hvoraf det kunne ses bl.a., hvilken instruks Udlændingestyrelsen havde opfattet at have modtaget fra ministeriet den 10. februar 2016. Det fremgik af disse udtalelser imidlertid endvidere, at ordningen var blevet administreret med undtagelser og i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Rådgivningen foregik navnlig på

kontorchefniveau, og der er ikke sikre oplysninger om, at der i denne periode skete yderligere specifik orientering internt i Justitsministeriet om sagen.

Herefter fremgår det af sagens oplysninger, at udlændingemyndighederne i sommeren 2016 havde besluttet at genoptage de sager, hvor der var sket adskillelse, og at sagsbehandlingen på dette tidspunkt foregik efter en procedure, som ikke gav nogen rimelig anledning til særlig selvstændig opmærksomhed fra eksempelvis Justitsministeriets side.

Om Søren Pinds rolle i sagen finder kommissionen, at det kan lægges til grund, at han fik kendskab til, at der hos hans embedsfolk på et tidspunkt var en bekymring i relation til den indkvarteringsordning, som blev introduceret med pressemeddelelsen den 10. februar 2016, ligesom han blev gjort bekendt med, at der havde været drøftelser mellem embedsfolk i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet herom. Det kan videre lægges til grund, at han på et tidspunkt i hvert fald kan have rettet henvendelse til Lars Løkke Rasmussen i anledning af sagen. Kommissionen kan imidlertid hverken konkludere noget om indholdet af henvendelsen til Lars Løkke Rasmussen eller tidspunktet herfor, men finder dog, at det til brug for vurderingen af Søren Pinds rolle i sagen kan lægges til grund, at han – mest sandsynligt i foråret/forsommeren 2016 – kan have rettet henvendelse til Lars Løkke Rasmussen om sagen, hvilken henvendelse Søren Pind selv kan have opfattet som en form for "indberetning". Der er ikke i sagen holdepunkter for at fastslå, at Søren Pind i øvrigt skulle have siddet inde med en særlig viden om sagen. Der foreligger således i hvert fald ikke oplysninger om, at Søren Pind i sin ministertid skulle have haft en særlig viden om, hvilken instruks Udlændingestyrelsen rent faktisk modtog den 10. februar 2016, eller at han havde kendskab til Udlændingestyrelsens faktiske administration af indkvarteringsordningen.

Justitsministeriet ses endvidere at være blevet inddraget i forbindelse med folketingsbesvarelser og udarbejdelse af beredskaber til brug for samråd i 2017 og 2019.

Justitsministeriets opfattelse i tidsrummet omkring den 10. februar 2016 var på linje med Lykke Sørensens og Jesper Goris for så vidt angår behovet for undtagelser i indkvarteringsordningen. Derfor – og i lyset af rådgivningens uformelle karakter særligt i den del af forløbet, hvor Udlændingestyrelsen

administrerede i henhold til en undtagelsesfri instruks – finder kommissionen ikke grundlag for at konstatere, at det kan lægges Justitsministeriet til last, at der ikke i februar og henover foråret 2016 blev ydet mere tilbundsgående rådgivning om indkvarteringsordningen, herunder om de nærmere menneskeretlige krav en sådan ordning skulle opfylde.

Selvom der efter kommissionens opfattelse – ud over hjemmelsproblematikken – er visse elementer i den nuværende indkvarteringsordning (som den er beskrevet i notatet af 12. december 2016), der kan give anledning til overvejelse, finder kommissionen allerede nu anledning til at bemærke, at Justitsministeriets involvering i sagen ikke ses at give grundlag for at foretage nogen ansvarsvurdering i forhold til de berørte embedsfolk fra Justitsministeriet.

7.8. Om Statsministeriets rolle

Ifølge kommissoriet skal kommissionen i sin undersøgelse og redegørelse inddrage den dialog, som udlændingemyndighederne havde med andre myndigheder om indkvarteringsordningen, herunder i relation til, hvilke skridt af konkret og generel karakter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet eller Udlændingestyrelsen foretog, da disse blev opmærksom på, at der i konkrete sager om indkvartering kunne rejses spørgsmål i forhold til bl.a. forvaltningsretten og Danmarks internationale forpligtelser.

Som anført i afsnit 7.7 har kommissionen endvidere fundet det naturligt at søge belyst, hvilket kendskab man havde – eller fik – i centrale dele af statsadministrationen, herunder Statsministeriet, om indkvarteringsordningen.

7.8.1. Statsministeriets involvering i tiden omkring den 10. februar 2016

Der foreligger i sagen alene én skriftlig oplysning om Statsministeriets involvering i forløbet i dagene omkring den 10. februar 2016. Det drejer sig om en mail af 11. februar 2016, som Tanja Franck sendte til Jens Teilberg Søndergaard:

> ”Har nu læst udmeldingen fra UIBM’n vi talte om tidligere. Spurgte UIBM’t om hjælp, og ville så ikke have det, da I sagde, at der kunne være situationer hvor man ikke nødvendigvis kan skille ægtepar ad?”

Mailen eller oplysningen ses ikke at have været delt med andre i Statsministeriet, og den kan herefter alene tjene som en begivenhedsnær bekræftelse på det, der af flere personer er blevet beskrevet om drøftelserne mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet.

Der er ikke i sagens oplysninger holdepunkter for at antage, at der i perioden frem til slutningen af februar 2016 tilgik Statsministeriet andre oplysninger end dem, der var almindeligt tilgængelige for alle via beskrivelserne i medierne, besvarelse af folketingsspørgsmål mv.

7.8.2. Statsministeriets involvering i forbindelse med forberedelsen af forespørgselsdebat den 4. marts 2016

Til brug for statsministerens deltagelse i en forespørgselsdebat den 4. marts 2016 om værdier sendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet den 26. februar 2016 et beredskab i form af et notatudkast med tilhørende talepunkter til Statsministeriet. Beredskabet indeholdt en beskrivelse af indkvarteringsordningen svarende til beskrivelsen i pressemeddelelsen, men med en tilføjelse om, at Udlændingestyrelsen var "i færd med at omsætte den generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager".

Ifølge forklaringen fra *Lykke Sørensen* er hun enig i, at beredskabet afspejlede en ordning uden undtagelser, hvilket skyldtes, at det var "rigtig svært at komme igennem med noget som helst andet end den generelle udmelding, når man skulle til ministeren". Nogle dage efter, at beredskabet blev sendt over til Statsministeriet, blev hun ringet op af Tanja Franck, der spurgte, om det anførte var helt fyldestgørende. Tanja Franck ville vide, om det var sådan, at man bare kunne skille dem alle sammen ad, og hun svarede, at ordningen var, at man som hovedregel kunne adskille dem, men at der skulle være mulighed for undtagelser.

Tanja Franck har i sin forklaring bekræftet, at hun talte med Lykke Sørensen om beredskabet, og at Lykke Sørensen gav udtryk for bl.a., at der skulle være mulighed for at gøre undtagelser. Senere samme dag talte Tanja Franck ifølge sin forklaring på ny med Lykke Sørensen, der oplyste, at det kunne være, at ministeriet sendte to beredskaber – ét fra ministeriet og ét fra ministeren. Efter samtalen med Lykke Sørensen om de to beredskaber gik hun til Christian Kettel Thomsen og oplyste ham om situationen.

Det kan efter sagens skriftlige oplysninger lægges til grund, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kortvarigt arbejdede med to versioner af talepapiret – et fra "ministeren" og et fra "huset" – men det endte med, at Statsministeriet den 3. marts 2016 modtog et beredskab, hvori det blev adresseret, at hvis der skulle "opstå en sag, hvor det vurderes, at vore internationale forpligtelser fører til, at et par fortsat kan bo sammen, vil danske myndigheder selvfølgelig overholde vores forpligtelser".

Tanja Franck sendte efterfølgende den 3. marts 2016 beredskabet videre til Christian Kettel Thomsen ledsaget af følgende bemærkninger:

> "Vedlagt nyt udkast fra UIBM. Tænker at indholdet er fint. Men vi skal nok skrive noget igennem, da man ikke helt kan høre det komme ud af STM's mund.
>
> Men nok vigtigt, at han får at vide, at UIBM'n har meldt hårdere ud end juraen kan holde til."

Ifølge forklaringen fra *Uffe Toudal Pedersen* blev han på et tidspunkt – som han ikke nærmere kan tidsfæste – ringet op af Christian Kettel Thomsen, der sagde noget i retning af, at "din minister er nok i avisen i øjeblikket". Han svarede, at ministeren var kommet med den udmelding, fordi hun følte meget "skarpt" for det, og at de havde sagt til hende, at de ville administrere efter reglerne.

For kommissionen har *Christian Kettel Thomsen* forklaret bl.a., at han ikke har kendskab til, at der skulle have været andre versioner af beredskabet oppe i Statsministeriet. Han opfattede ikke Tanja Francks mail som en orientering om, at en minister var ved at gøre noget, hun ikke måtte, men snarere en besked til statsministeren om, at han skulle passe på med at melde for firkantet ud, da det ville kunne give ham et forklaringsproblem senere hen.

Lars Løkke Rasmussen har forklaret bl.a., at han til brug for forespørgselsdebatten den 4. marts 2016 modtog et beredskab, hvoraf det fremgik, at man ikke kunne adskille alle par undtagelsesfrit, og at der i øvrigt skulle udarbejdes retningslinjer, som der skulle administreres efter. Dette betryggede ham i, at alt var i sin skønneste orden. Han blev ikke orienteret om, at Tanja Franck var af den opfattelse, at udlændinge-, integrations- og boligministeren havde

meldt hårdere ud, end juraen kunne holde til, og han blev ikke orienteret om, at der havde været et forløb forud for det beredskab, som han modtog.

Kommissionen bemærker, at det ikke kan lægges til grund, at Lars Løkke Rasmussen blev orienteret om forløbet med de to beredskaber op til forespørgselsdebatten den 4. marts 2016. Der er endvidere ikke – ud over de beskrevne oplysninger – holdepunkter for at antage, at embedsfolk i Statsministeriet eller statsministeren på dette tidspunkt i øvrigt havde en særlig viden om sagen. Af andre offentligt tilgængelige oplysninger forelå på dette tidspunkt i hvert fald pressemeddelelsen og Inger Støjbergs besvarelse af S 630, som indeholdt en beskrivelse af ordningen som i pressemeddelelsen. Kommissionen har imidlertid ikke noget grundlag for at betvivle oplysningerne om, at Statsministeriet havde fået at vide, at der – uanset den undtagelsesfrie udmelding – ville blive administreret lovligt. Dette var således ifølge de afgivne forklaringer fra Lykke Sørensen og Uffe Toudal Pedersen beskeden til Statsministeriet. Der foreligger heller ikke oplysninger i sagen om, at Statsministeriet skulle være blevet gjort særskilt opmærksom på besvarelsen af S 630, som – i tilfælde af at oplysningerne til Statsministeriet om administrationen havde været korrekte – ikke ville have været hverken retvisende eller fyldestgørende.

7.8.3. Om Søren Pinds henvendelse til Lars Løkke Rasmussen

Kommissionen har i afsnit 7.7.6 bemærket, at Søren Pind og Barbara Bertelsen har afgivet troværdige forklaringer om, at Søren Pind på et tidspunkt rettede henvendelse til Lars Løkke Rasmussen i anledning af sagen.

Lars Løkke Rasmussen har forklaret bl.a., at han ingen erindring har om, at han har modtaget en henvendelse fra Søren Pind, der knyttede sig til dette emne, og han kan sige med sikkerhed, at han ikke har fået henvendelser om ulovligheder eller andet, som han skulle handle på.

Som anført i afsnit 7.7.6 har kommissionen foretaget en undersøgelse af Lars Løkke Rasmussens tjenestetelefon. Undersøgelsen viste, at der ikke på telefonen var sms-beskeder fra Søren Pind i perioden fra den 19. november 2015 til den 3. september 2016. Kommissionen kan ikke fastslå, om dette skyldes, *at* Lars Løkke Rasmussen ikke har modtaget eller sendt sms-beskeder til Søren Pind i denne periode, *at* beskederne i denne periode af tekniske grunde er forsvundet, eller *at* beskederne på anden måde er blevet slettet. Kommissionen har imidlertid i overensstemmelse med Søren Pinds forklaring lagt til

grund, at Søren Pind kan have rettet henvendelse til Lars Løkke Rasmussen som forklaret af Søren Pind. Kommissionen har imidlertid hverken kunnet konkludere noget om indholdet af henvendelsen til Lars Løkke Rasmussen eller tidspunktet herfor, om end det ud fra sammenhængen i forklaringerne er mest sandsynligt, at en sådan henvendelse fandt sted i foråret/forsommeren 2016. Kommissionen finder ligeledes anledning til at bemærke, at der i mangel af oplysninger om det nærmere indhold af den konkrete henvendelse ikke – i forhold til Lars Løkke Rasmussen – er grundlag for at tilsidesætte Lars Løkke Rasmussens forklaring om, at han ikke mener at have modtaget henvendelser om ulovligheder eller andet, som han skulle handle på.

Når kommissionen *på den ene side* har lagt til grund, at Søren Pind kan have rettet en henvendelse til Lars Løkke Rasmussen med et indhold, som Søren Pind har opfattet som værende af en karakter, hvor statsministeren er blevet gjort særligt opmærksom på sagen, og *på den anden side* samtidig har lagt til grund, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Lars Løkke Rasmussens forklaring om, at han ikke mener at have modtaget en sådan henvendelse, hænger dette sammen med, at kommissionens vurderinger foretages med en vis forsigtighed. Når der således er usikkerhed om, hvad der kan lægges til grund, må kommissionen i forhold til den, hvis forhold undersøges, overveje, om det – inden for en vis rimelighed – kan forholde sig som oplyst af den pågældende. Både for så vidt angår Søren Pinds og Lars Løkke Rasmussens forklaringer er det sådan, at det i begge tilfælde – inden for en vis rimelighed – kan forholde sig som oplyst af dem hver især, og kommissionen har i ingen af tilfældene fundet, at der er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at tilsidesætte de forklaringer, der er afgivet. Hertil kommer, at begge forklaringer i øvrigt subjektivt kan være korrekte, selvom de forekommer modstridende, idet de begge henholder sig til den *opfattelse*, de hver især kan have haft vedrørende forståelsen af en skriftlig besked eller en mundtlig tilkendegivelse givet over telefonen.

Kommissionen finder i øvrigt anledning til at bemærke, at den omstændighed, at Lars Løkke Rasmussen meget vel kan have modtaget en besked om sagen fra Søren Pind i anledning af sagen, under alle omstændigheder vil skulle ses i sammenhæng med de oplysninger, som Statsministeriet i øvrigt havde i sagen, herunder Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets oplysninger om, at der blev administreret lovligt.

7.8.4. Statsministeriets involvering i sagen i øvrigt

Det fremgår af sagens oplysninger, at Statsministeriet herudover – navnlig i 2017 – beskæftigede sig med sagen i forbindelse med Folketingets Ombudsmands redegørelse og i forbindelse med en række folketingsbesvarelser. Herudover fremgår det af sagens oplysninger, at Statsministeriet forud for samråd AT og AU den 1. juni 2017 modtog samrådspapirer fra Udlændinge- og Integrationsministeriet, ligesom der forud for samrådet var et møde mellem departementscheferne i de to ministerier. I 2019 blev Statsministeriet endvidere inddraget i forbindelse med de spørgsmål, der opstod som følge af, at ombudsmanden den 30. januar 2019 modtog Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016. Der blev således afholdt et møde i Statsministeriet den 29. marts 2019 med deltagelse af bl.a. departementscheferne fra Statsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet samt Jens Teilberg Søndergaard fra Justitsministeriet. På mødet blev bl.a. svaret på udvalgsspørgsmål nr. 445 drøftet, idet Christian Hesthaven ifølge sin forklaring orienterede mødedeltagerne om, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ved besvarelsen over for Folketinget ville komme til at blotlægge forhold, der vedrørte de indre linjer i ministeriet, og at der for de berørte to personer (Lykke Sørensen og Tanja Franck) formentlig ville være nogen, der ønskede at tale med dem om det. Ifølge Christian Hesthaven var der på mødet enighed om – navnlig mellem Christian Hesthaven og Jens Teilberg Søndergaard – at de ikke skulle indhente oplysninger fra tidligere medarbejdere. Ifølge forklaringen fra Christian Kettel Thomsen har han ingen erindring om drøftelsen af spørgsmålet om en forpligtelse til at kontakte tidligere medarbejdere.

7.8.5. Kommissionens sammenfattende bemærkninger om Statsministeriets involvering i sagen

Statsministeriet ses navnlig at være blevet orienteret specifikt om indkvarteringsordningen i forbindelse med modtagelsen af et beredskab fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til brug for statsministerens deltagelse i en forespørgselsdebat den 4. marts 2016 vedrørende værdier. Beredskabet indeholdt en beskrivelse af indkvarteringsordningen, hvorefter ordningen blev beskrevet som undtagelsesfri, hvilket fik Tanja Franck til at rette henvendelse til Lykke Sørensen. Det kan om samtalen mellem disse to lægges til grund, at Lykke Sørensen sagde til Tanja Franck, at der skulle være mulighed for undtagelser og foretages en individuel vurdering. Lykke Sørensen meddelte senere Tanja Franck, at der muligvis ville komme to versioner af talepapiret til statsministeren, hvilket tilsyneladende skyldtes en intern uenighed mellem

embedsfolk ("huset") og udlændinge-, integrations- og boligministeren. Det endte dog med, at der kom nye talepunkter til Statsministeriet med én version, hvori det blev adresseret, at hvis der skulle "opstå en sag, hvor det vurderes, at vore internationale forpligtelser fører til, at et par fortsat kan bo sammen, vil danske myndigheder selvfølgelig overholde vores forpligtelser".

Det kan efter *Tanja Francks* forklaring og sagens skriftlige oplysninger lægges til grund, at hun tilkendegav over for Christian Kettel Thomsen bl.a., at statsministeren nok skulle have at vide, at Inger Støjberg havde "meldt hårdere ud end juraen kan holde til". Ifølge *Christian Kettel Thomsens* forklaring fik han ikke kendskab til tidligere versioner af talepunkterne, og han opfattede ikke Tanja Francks mail som en orientering om, at en minister var ved at gøre noget, hun ikke måtte.

Kommissionen finder, at det vedrørende Lars Løkke Rasmussen ikke kan lægges til grund, at han blev orienteret om det usædvanlige forløb i forbindelse med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets bidrag til forespørgselsdebatten, eller at han blev orienteret om Tanja Francks opfattelse af, at udlændinge-, integrations- og boligministeren havde meldt hårdere ud, end juraen kunne holde til.

Kommissionen finder endvidere, at der ikke er holdepunkter for at konkludere, at embedsfolk i Statsministeriet eller statsministeren i 2016 i øvrigt havde et særligt kendskab til sagen.

Kommissionen har endelig ikke fundet grundlag for at betvivle oplysningerne om, at Statsministeriet havde fået at vide af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at der uanset den undtagelsesfrie udmelding ville blive administreret lovligt.

Endelig har kommissionen vedrørende henvendelsen fra Søren Pind ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Lars Løkke Rasmussens forklaring om, at han ikke mener at have modtaget henvendelser om ulovligheder eller andet, som han skulle handle på.

Kommissionen finder allerede nu anledning til at bemærke, at Statsministeriets rolle i sagen ikke ses at give grundlag for at foretage nogen ansvarsvurdering i forhold til de berørte embedsfolk fra Statsministeriet.

7.9. Vurdering af de involverede ministre

Som anført ovenfor i kapitel 6 (afsnit 6.5.7) kan en undersøgelseskommission ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. Kommissionen vil imidlertid skulle foretage en vurdering af bl.a., om myndighedernes håndtering og administration af indkvarteringsordningen har været lovlig eller ulovlig, og – som led i undersøgelsen vedrørende ministre – redegøre for, hvilken rolle og viden en minister har haft om håndteringen og administrationen af indkvarteringsordningen.

Kommissionens opgave i forhold til ministre består således alene i at undersøge og klarlægge de *faktiske* omstændigheder, der har relevans for Folketingets stillingtagen til spørgsmålet, om en minister skal stilles til ansvar. I den forbindelse kan kommissionen foretage en undersøgelse af og redegøre for subjektive forhold vedrørende ministeren, f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft om bl.a. administrationen af et givent område inden for ministerens ressort og om oplysninger, der er blevet videregivet til Folketinget.

Balancen mellem på den ene side bevisvurderinger og vurderinger af relevante personers viden i denne forbindelse og på den anden side ansvarsvurderinger kan til tider forekomme hårfin og kan i visse tilfælde fremstå som to sider af samme sag. Det er imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at kommissionens vurderinger i relation til ministre alene vedrører, hvad der efter kommissionens opfattelse kan lægges til grund om det faktiske forløb og den rolle og viden, disse har haft i den forbindelse. Kommissionen foretager derimod ikke den retlige kvalifikation af de forhold, som kommissionen i den henseende bevismæssigt har lagt til grund.

I tilknytning hertil har kommissionen – i overensstemmelse med kommissoriet – foretaget retlige vurderinger af indkvarteringsordningen og administrationen heraf, ligesom kommissionen i den endelige beretning vil foretage eventuelle ansvarsvurderinger af de enkelte embedsfolks forhold.

7.9.1. Fhv. udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg

7.9.1.1. Instruksen af 10. februar 2016

Kommissionen har lagt til grund, at den instruks, som den 10. februar 2016 blev formidlet til Udlændingestyrelsen, var undtagelsesfri og indebar, at ingen mindreårige under 18 år kunne indkvarteres på samme asylcenter som en

ægtefælle eller samlever. Instruksen gjaldt også par, der allerede var indkvarteret på asylcentrene, og det var forudsætningen i februar 2016, at adskillelserne skulle vare ved, så længe en af parterne var under 18 år, og parrene var indkvarteret i asylsystemet. Instruksen bestod i departementets udsendelse af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, fremsendelsen af denne til Udlændingestyrelsen og Line Skytte Mørk Hansens telefoniske henvendelse(r) til Lene Linnea Vejrum samme dag med besked til styrelsen om administrativt at effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen.

Om denne del af sagen finder kommissionen, at der – på baggrund af det omfangsrige skriftlige materiale, der er indgået i sagen, sammenholdt med de afgivne forklaringer – ikke er nogen rimelig tvivl.

Den indkvarteringsordning, der blev iværksat med instruksen den 10. februar 2016, var klart ulovlig. Efter kommissionens opfattelse savnede ordningen den fornødne hjemmel, ligesom ordningen var i strid med uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet. Allerede fordi instruksen var undtagelsesfri og indebar, at ingen mindreårige under 18 år kunne indkvarteres på samme asylcenter som deres ægtefælle eller samlever, udgjorde ordningen desuden en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og Børnekonventionen. Da indkvarteringsordningen var undtagelsesfri, var det heller ikke en del af ordningen, at der skulle foretages partshøringer, andre former for sagsoplysning eller træffes begrundede afgørelser om adskillelse i de enkelte sager. Ordningen var derfor også i strid med formelle og processuelle krav, der stilles efter både dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen.

Der er efter det materiale, der er indgået i kommissionsundersøgelsen, og de afgivne forklaringer ikke nogen rimelig tvivl om, at Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var blevet advaret af embedsfolk fra sit departement om, at en *ordning* uden undtagelser ikke ville være lovlig. Advarslerne herom var givet mundtligt, og der er ikke grundlag for at konstatere, at der i forbindelse med drøftelserne har været anvendt ord som "advarsel", "ulovlig" eller lignende. Tilkendegivelserne fra embedsfolkene i relation til muligheden for en undtagelsesfri ordning – i hvert fald den 10. februar 2016 – var ikke desto mindre klar.

Kommissionen har samtidig lagt til grund, at Inger Støjberg i forbindelse med rådgivningen fra departementet samtidig var blevet bibragt en opfattelse af, at man lovligt kunne lave en ordning, der ville føre til, at i hvert fald hovedparten af de omhandlede par kunne skilles ad efter en konkret og individuel vurdering, og at undtagelsesmulighederne kunne gøres snævre, ligesom det er lagt til grund, at det navnlig har været Danmarks internationale forpligtelser, der i drøftelserne med Inger Støjberg har været anvendt som rammesættende for ordningen. Som anført har tilkendegivelserne fra embedsfolkene i relation til muligheden for en undtagelsesfri ordning ikke desto mindre været klar.

Et vigtigt spørgsmål for kommissionen har været at undersøge, om Inger Støjberg var klar over, at retningslinjerne i pressemeddelelsen kom til at udgøre en instruks i forhold til Udlændingestyrelsen, eller om det alene var hensigten med pressemeddelelsen at sende et "tydeligt politisk signal", samtidig med at der skulle administreres på anden vis. Den meddelelse, der gik til Udlændingestyrelsen om at administrere efter pressemeddelelsen, kunne således skyldes en fejl eller en misforståelse i departementet af Inger Støjbergs hensigt med pressemeddelelsen.

Inger Støjberg har således for kommissionen forklaret, at pressemeddelelsen alene skulle udtrykke hendes politiske holdning og ikke ordningen som sådan. Kommissionen har i relation til dette spørgsmål lagt til grund bl.a., at Inger Støjberg, Uffe Toudal Pedersen og Mark Thorsen ikke indhentede en juridisk vurdering af, om udsendelsen af den pågældende pressemeddelelse uden undtagelser og alene i den hensigt at udtrykke en politisk holdning ville være ulovlig.

Forklaringen fra Inger Støjberg om sin hensigt med pressemeddelelsen har i vid udstrækning været knyttet sammen med hendes godkendelse den 9. februar 2016 af et notat af 2. februar 2016, hvilket notat beskrev den ordning, som Udlændingestyrelsen ifølge Inger Støjberg skulle administrere efter.

Kommissionen har i det hele tilsidesat Inger Støjbergs forklaring om betydningen af dette notat, idet kommissionen har lagt til grund, at ordningen beskrevet i notatet utvivlsomt mistede sin betydning som følge af Inger Støjbergs efterfølgende meget klare tilkendegivelser og udsendelsen af pressemeddelelsen. Kommissionen har i den forbindelse lagt til grund, at Inger Støjberg i

forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen både eksternt og internt i departementet klart tilkendegav, at hun ville have en undtagelsesfri ordning.

Der er på baggrund af oplysningerne i sagen ikke grundlag for at konkludere, at Inger Støjberg *direkte* har udtalt en tjenestebefaling om, at ministeriets embedsfolk skulle iværksætte en administration i strid med loven, men embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs udtrykte ønske og afgivet en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen. Det kan endvidere lægges til grund, at Inger Støjberg fastholdt sit ønske om en undtagelsesfri administration på trods af flere mundtlige advarsler fra embedsværket.

Den praksisændring, der blev meddelt Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 i form af bl.a. pressemeddelelsen, var således en direkte konsekvens af Inger Støjbergs tydeligt udtrykte ønske om en undtagelsesfri ordning. Kommissionen har fundet, at det endvidere med en høj grad af sikkerhed kan lægges til grund, at Inger Støjbergs hensigt med praksisændringen den 10. februar 2016 var, at der skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af parrene, og i hvert fald kan det lægges til grund som utvivlsomt, at det må have stået Inger Støjberg klart, at der var en nærliggende risiko for, at der ville blive iværksat en administration af ordningen svarende til de tilkendegivelser, som hun fremkom med den 10. februar 2016. Henset til Inger Støjbergs gentagne tilkendegivelser om, at hun ville have alle parrene adskilt, er der ingen tvivl om, at hun også må have accepteret dette som et muligt udfald af tilkendegivelserne. Rent faktisk skete der da også det, at Udlændingestyrelsen samme dag modtog en instruks om at administrere undtagelsesfrit.

Kommissionen har om administrationen af ordningen endvidere kunnet konstatere, at der få dage efter udsendelsen af instruksen den 10. februar 2016 blev truffet beslutning i Udlændingestyrelsen om at foretage adskillelse af en række par uden børn. I flere af disse sager forelå der ikke oplysninger, der gjorde det muligt at foretage nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger af parrenes forhold, ligesom afgørelserne blev truffet uden iagttagelse af de almindelige formelle krav, der gælder, når myndighederne foretager alvorlige indgreb i personers privat- og familieliv. Den manglende iagttagelse af formelle krav må ses i sammenhæng med, at bl.a. almindelig sagsoplysning, partshøring og krav om begrundede afgørelser ikke spiller nogen reel rolle i en ordning, der er undtagelsesfri. I dagene umiddel-

bart efter den 10. februar 2016 udmøntede den undtagelsesfrie instruks sig således i en række beslutninger, der afspejlede instruksens undtagelsesfrie karakter. Ordningen blev også i den efterfølgende periode administreret uden iagttagelse af forvaltningsretlige principper og i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og Børnekonventionen. Efter kommissionens opfattelse var denne klart ulovlige administration – der indebar en betydelig risiko for materielt forkerte afgørelser, og som medførte intensive og byrdefulde indgreb over for en sårbar persongruppe – en følge af den undtagelsesfrie instruks, som Udlændingestyrelsen modtog fra departementet den 10. februar 2016.

Kommissionen har om indkvarteringsordningen desuden lagt til grund, at ordningen ændrede indhold henover foråret 2016 og frem til december 2016, hvor retningslinjerne for den ordning, der gælder i dag, forelå. Igangsættelsen af denne proces skyldtes navnlig Udlændingestyrelsens forelæggelse af fem konkrete sager for departementet, og kommissionen har lagt til grund, at Inger Støjberg også herefter flere gange fastholdt, at hun ville have en undtagelsesfri ordning, men i forbindelse med samråd Z den 15. marts 2016 accepterede muligheden for undtagelser, hvilket hun på samrådet omtalte meget snævert. Dette førte dog til, at der 18. marts 2016 af embedsfolk i departementet blev givet en ny instruks til Udlændingestyrelsen, hvorefter der blev etableret mulighed for at gøre undtagelser i sagerne, uden at der i denne forbindelse blev fastsat nærmere retningslinjer herfor. Først den 4. maj 2016 tilkendegav Inger Støjberg over for ombudsmanden og den 9. maj 2016 over for Folketinget, at der kunne gøres undtagelser efter de internationale forpligtelser.

Allerede på tidspunktet for samråd Z den 15. marts 2016 var hovedparten af de da kendte par, der var omfattet af ordningen, imidlertid blevet adskilt, ligesom disse par forblev adskilt, indtil Udlændingestyrelsen henover sommeren 2016 genoptog sagerne, efter at Udlændingestyrelsen den 28. april 2016 havde truffet beslutning herom. I hvert fald frem til tidspunktet for sagernes genoptagelse vedblev administrationen af indkvarteringsordningen med at være så mangelfuld, at den i langt størstedelen af de omhandlede sager var i strid med både grundlæggende forvaltningsretlige og menneskeretlige krav af formel og materiel karakter. Den – også i denne periode – klart ulovlige administration medførte betydelig risiko for, at der blev truffet materielt forkerte afgørelser.

Sammenfattende kan det lægges til grund, *at* instruksen af 10. februar 2016 var klart ulovlig, *at* Inger Støjberg mundtligt blev advaret om, at en ordning uden undtagelsesmuligheder (instruksen) ikke lovligt kunne gennemføres, *at* det kan lægges til grund, at Inger Støjberg i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen både eksternt og internt i departementet klart tilkendegav, at hun ville have en undtagelsesfri ordning, *at* det med en høj grad af sikkerhed kan lægges til grund, at Inger Støjbergs hensigt med praksisændringen den 10. februar 2016 var, at der skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af parrene, *at* det i hvert fald kan lægges til grund som utvivlsomt, at det må have stået Inger Støjberg klart, at der var en nærliggende risiko for, at der ville blive iværksat en administration af ordningen svarende til indholdet af pressemeddelelsen, *at* den undtagelsesfrie instruks havde den følge, at der i Udlændingestyrelsen i hvert fald i en periode blev administreret klart ulovligt, og *at* den ulovlige administration af ordningen fandt sted i hvert fald i perioden fra den 10. februar til den 1. juli 2016.

7.9.1.2. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand

Kommissionen har om oplysningen af Folketingets Ombudsmand sammenfattende lagt til grund, *at* der er dokumenter, der ikke blev givet til ombudsmanden, som var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, *at* udlændingemyndighedernes oplysninger i sagen til Folketingets Ombudsmand derfor har været utilstrækkelige, *at* der – ud over Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 – imidlertid ikke er sikre holdepunkter for at antage, at tilbageholdelsen af oplysninger over for ombudsmanden har været bevidst, *at* det er mest sandsynligt, at Inger Støjberg den 22. juni 2017 blev gjort bekendt med indholdet af Henrik Grunnets mail, men *at* kommissionen imidlertid ikke har fundet tilstrækkeligt grundlag for at afvise, at det ikke er tilfældet.

Herudover har kommissionen lagt til grund, at departementet i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand, og at Inger Støjberg – såfremt hun gjorde sig nærmere bekendt med udtalelsen til ombudsmanden – i hvert fald må have indset den mulighed, at beskrivelsen af forløbet kunne fremstå misvisende for ombudsmanden. Kommissionen har imidlertid ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Inger Støjberg gjorde sig bekendt med eller var involveret i besvarelserne til ombudsmanden på en sådan måde, at hun faktisk blev klar over, at der i ministeriets udtalelse af 14. juli 2016 blev afgivet en misvisende beskrivelse

af ordningen. Det er dog lagt til grund som helt sikkert, at Inger Støjberg godkendte udtalelsen til ombudsmanden.

7.9.1.3. Oplysningen af Folketinget

Som det fremgår af gennemgangen i afsnit 7.6, har kommissionen fundet anledning til at rette opmærksomheden på en række oplysninger, som blev givet til Folketinget, og som efter kommissionens opfattelse er urigtige eller vildledende i forhold til det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund. De urigtige eller vildledende oplysninger vedrører navnlig beskrivelsen af den instruks, som blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016.

Under samråd AT og AU den 1. juni 2017 fremkom Inger Støjberg med en række udtalelser, som efter kommissionens opfattelse samlet set tegner et urigtigt billede af forløbet den 10. februar 2016. Under samrådet blev det endvidere ikke oplyst, at Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 mundtligt fik at vide, at der skulle administreres i overensstemmelse med pressemeddelelsen (dette blev senere oplyst til Folketinget i svaret af 21. juni 2017 på udvalgsspørgsmål nr. 904), ligesom det ikke blev oplyst, at Inger Støjberg på tidspunktet for udsendelsen af pressemeddelelsen internt i ministeriet ikke havde accepteret, at Udlændingestyrelsen skulle administrere med mulighed for undtagelser.

Udtalelserne under samrådet var derfor samlet set urigtige og misvisende, idet udtalelserne gav et andet indtryk af den instruks, der endeligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, end tilfældet var. Udtalelserne var således egnede til at give det indtryk, at den ordning, der fremgik af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, reelt ikke var absolut, men indeholdt mulighed for undtagelser, og at dette blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen. Endvidere var udtalelserne egnede til at give det indtryk, at Inger Støjbergs ønske om en undtagelsesfri ordning alene var et "politisk" ønske om at adskille alle og ikke også afspejlede, at Inger Støjberg ville have, at Udlændingestyrelsen skulle administrere uden mulighed for at foretage konkrete vurderinger.

Den beskrivelse af ordningen, som blev givet under samrådet, fremgik af talepapiret og beredskaberne og var således udarbejdet af embedsværket. Uanset dette har kommissionen fundet, at Inger Støjberg ikke kan have været i tvivl om, at hendes beskrivelse under samrådet af den ordning, der den 10. februar 2016 blev fastlagt i pressemeddelelsen, var urigtig og misvisende.

Den urigtige og misvisende beskrivelse af disse forhold blev senere gentaget i flere folketingsbesvarelser og efterfølgende samråd, hvor det blev nævnt bl.a., at Inger Støjberg med pressemeddelelsen tog initiativ til at vende den tidligere praksis "på hovedet", således at "udgangspunktet" var, at parrene skulle adskilles.

Kommissionen har desuden fundet, at Inger Støjbergs omtale af fire piger, som var blevet "reddet", var misvisende og med til at tegne et billede af ordningens virkning, som hun ikke havde grundlag for at sige noget om. Oplysningen fremkom, uden at hun havde undersøgt eller iværksat undersøgelser af omstændighederne i disse sager, som viste et klart andet billede end det, hun gav udtryk for.

7.9.2. Fhv. justitsminister Søren Pind

Kommissionen har vedrørende fhv. justitsminister Søren Pind lagt til grund, at han via sit virke som justitsminister har opnået kendskab til, at der hos hans embedsfolk på et tidspunkt var en bekymring i relation til den indkvarteringsordning, som blev introduceret med pressemeddelelsen den 10. februar 2016, ligesom han blev gjort bekendt med, at der havde været drøftelser mellem embedsfolk i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet herom. Der er imidlertid ikke i sagen holdepunkter for at fastslå, at Søren Pind i øvrigt skulle have siddet inde med en særlig viden om sagen. Der foreligger således i hvert fald ikke oplysninger om, at Søren Pind i sin ministertid skulle have haft en særlig viden om, hvilken instruks Udlændingestyrelsen rent faktisk modtog, eller at han havde kendskab til den faktiske administration af indkvarteringsordningen. Endelig kan det lægges til grund, at Søren Pind på et tidspunkt i hvert fald kan have rettet henvendelse til Lars Løkke Rasmussen i anledning af sagen. Kommissionen kan hverken konkludere noget om indholdet af henvendelsen til Lars Løkke Rasmussen eller tidspunktet herfor, men finder dog, at det til brug for vurderingen af Søren Pinds rolle i sagen kan lægges til grund, at han – mest sandsynligt i foråret/forsommeren 2016 – kan have sendt en henvendelse til Lars Løkke Rasmussen om sagen, hvilken henvendelse Søren Pind selv kan have opfattet som en form for "indberetning".

7.9.3. Fhv. justitsminister Søren Pape Poulsen

Kommissionen har ikke inddraget fhv. justitsminister Søren Pape Poulsen i sagen, idet der ikke er fremkommet oplysninger, som har givet anledning hertil.

7.9.4. Fhv. statsminister Lars Løkke Rasmussen

Kommissionen har vedrørende fhv. statsminister Lars Løkke Rasmussen lagt til grund, at han – i hvert fald i forbindelse med forberedelsen af forespørgselsdebatten den 4. marts 2016 – var blevet oplyst om, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ville administrere indkvarteringsordningen lovligt. Der er ikke i sagen sikre oplysninger om, at Lars Løkke Rasmussen i øvrigt havde særlige oplysninger om sagen. Kommissionen har vedrørende den mulige henvendelse fra Søren Pind ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Lars Løkke Rasmussens forklaring om, at han ikke mener at have modtaget henvendelser om ulovligheder eller andet, som han skulle handle på.