

Nicolai Eigtveds Gade 34,
st. tv.
1402 København K

Telefon 40504464
ph@poulheidmann.dk
www.poulheidmann.dk

1. januar 2021

Vurdering af Instrukskommissionens Beretning, 2020

Venstre har den 18. december 2020 bedt mig vurdere Instrukskommissionens Beretning.

Den 21. december 2020 rapporterede jeg mine foreløbige resultater på grundlag af et udkast til nærværende notat. Venstre bad herefter om, at notatet tillige medtog en vurdering af bevisspørgsmål.

Afsnittet om bevisvurdering er indsat som et selvstændigt afsnit 7 i notatets slutning, og notatet kan læses uden læsning af dette afsnit, idet man forsat kan se hovedkonklusionerne i afsnit 6.

Formålet med vurderingen er at give en vejledning om beretningens konklusioner, herunder min vurdering af, hvilken karakter og alvor konklusionerne har - det sidste navnlig i retation til Folketingets forestående beslutning om, hvorvidt en rigsretssag mod Inger Støjberg skal indledes.

Grundlaget for Venstres henvendelse er bl.a., at jeg ingen relationer har haft til undersøgelseskommissionens arbejde (f.eks. som bisidder) og ikke tidligere har udført advokatarbejde for Venstre. Desuden har jeg erfaring med kommissionsarbejde begyndende med Tamilsagen, hvor jeg var bisidder for Justitsministeriets embedsmænd samt bisidder i en række senere kommissioner. Jeg var udspørger i Statsløsekommissionen, og har udført to advokatundersøgelser, Combusts sagen og Kirkeministeriets /folkekirkens IT-udgifter.

Henset til den korte frist for mit arbejde, har jeg koncentreret mig om beretningens juridiske vurderinger og gjort en række iagttagelser, som jeg gennemgår nedenfor.

Jeg har således ikke foretaget en samlet analyse, bl.a. har jeg ikke haft mulighed for at foretage en samlet gennemgang af kommissionens faktumbeskrivelser og bevisvurderinger, ligesom jeg ikke har haft mulighed for at gennemgå det samlede materiale i form af vidneforklaringer, bilagsmateriale mv. Det betyder også, at jeg ikke har haft mulighed for at tage stilling til alle kommissionens bevisvurderinger.

Mine vurderinger nedenfor skal selvsagt tages med forbehold herfor.

1. Indledning

1.1 Forsigtighedsprincippet

Kommissionens juridiske vurderinger er ganske håndfaste – og efter min vurdering udtrykt mere håndfast, end lov om undersøgelseskommissioner lægger op til.

I forbindelse med tilblivelsen af undersøgelseskommissionsloven blev der i lyset af Tamilsagen bl.a. lagt vægt på, at beretningerne ikke måtte få karakter af en dom eller kunne opfattes på denne måde. Det førte bl.a. til knæsættelse af ”forsigtighedsprincippet”, som behandles i beretningen punkt 7.2.1, side 637 ff. Kommissionen henviser til forarbejderne til undersøgelseskommissionsloven, hvor det anføres, at ”kommissionens retlige vurderinger – under hensyn til, at de ikke hviler på en kontradiktorisk proces – bør formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion”.

Efter min vurdering, er denne tilgang ikke fulgt. Muligvis fordi kommissionen har lagt vægt på den seneste betænkning på området, bet. 1571/2018, hvor det anføres, at det efter udvalgets opfattelse ”er svært at se nogen praktisk plads for” forsigtighedsprincippet i relation til retlige vurderinger.

Undersøgelseskommissionen citerer det anførte fra betænkningen, men konkluderer ikke noget udtrykkeligt.

Det anførte i den nye betænkning er imidlertid ikke udtryk for gældende ret, men en vurdering, som udvalget bag betænkningen er nået frem til.

1.2 Rigsretssag – rammen for min vurdering

Efter grundlovens § 16 kan ministrene ”af kongen eller folketinget tiltales for deres embedsførelse. Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager.”

Det er således Folketinget, der træffer beslutning om rejsning af rigsretssag. Denne beslutning er ubundet af retsregler.

Jens Peter Christensen har i ”Ministeransvar”, 1997, om materielle begrænsninger i denne kompetence anført:

”Det nærmeste, man kan komme på en sådan sædvane, er, at det i Folketinget har været et dominerende synspunkt, at rigsretstiltale ikke bør rejses, hvis man ikke kan forvente, at sagen vil kunne gennemføres til domfældelse”.

Jens Peter Christensen sigter dog næppe til, at der ligefrem er tale om en forfatningsretlig sædvane, altså en regel, der binder Folketinget på grundlovsniveau. Hertil kræves, at Folketinget har fulgt denne norm almindeligt, stadigt og længe ud fra en overbevisning om at være forpligtet eller berettiget til det.

Alligevel kan denne norm være en god rettesnor for de retlige overvejelser, der er en relevant del af vurderingen af, om man bør støtte gennemførelse af en rigsretssag. Navnlig reflekterer normen, at rigsretssager skal reserveres noget særligt og klart uacceptabelt - det vil først og fremmest sige, at der foreligger strafbare forhold.

Dette understøttes tillige af forarbejderne til ministeransvarsloven. Om dette anførte Rigsretten i sagen om de Tamilske familiesammenføringer:

”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.”

Jeg har nedenfor i alle mine vurderinger taget udgangspunkt i det anførte kriterium om strafbarhed og sagens gennemførlighed til en fældende dom.

Det betyder bl.a. at jeg ikke har haft fokus på at vurdere rigtigheden af kommissionens vurderinger, men fokus på at identificere, om der foreligger omstændigheder, der kan være relevante for vurderingen af, om en rigsretssag kan gennemføres. Denne vurdering kan således ikke alene foretages på grundlag af det billede, der tegnes i kommissionens Resumé i kapitel 4, allerede fordi dette ikke har været en del af kommissionens opdrag.

2. Beretningens konklusioner som gengivet i resumeet (kapitel 4)

Beretningen konkluderer, at den administration, som den såkaldte ”instruks” af 10. februar 2016 lagde op til, var ”klart ulovlig”. Beretningen identificerer tre perioder. Den første, hvor instruksen gjaldt fuldt, lå fra den 10. februar 2016 til den 18. marts 2016, de næste perioder, hvor instruksen blev modificeret, lå henholdsvis fra den 18. marts 2016 til den 28. april 2016 og fra denne dato til 1. juli 2016.

Jeg har koncentreret mig om vurderingen af den første periode, men også gjort kortere bemærkninger om de senere perioder.

At en instruks om en bestemt måde at forvalte et område på er ”klart ulovlig” betyder, at der foreligger utvivlsomme retsbrud. Objektivt skal retsregler være overtrådt og i

ansvarssammenhæng skal dette retsbrud subjektivt være tilregneligt for den ansvarlige, enten som forsætligt eller uagtsomt.

2.1 Objektivt retsbrud?

Det første centrale tema er derfor, hvilke *objektive retsbrud*, der peges på i beretningen.

Sagen drejer sig om udlændingelovens § 42, a, stk. 7, 3. pkt., der er en kompetencebestemmelse, der giver Udlændingestyrelsen hjemmel til at ”træffe bestemmelse om indkvarteringen af udlændinge omfattet af stk. 1 og 2, jf. stk. 3...”.

Bestemmelsen indeholder kun få reguleringer / kriterier for forvaltningen af denne kompetence, og der er således behov for, at administrationen opstiller supplerende kriterier. Kredsen af lovlige kriterier bestemmes på grundlag af almindelige retskildeovervejelser, herunder lovens og bestemmelsens formål, bemærkningerne mv.

Sådanne ”åbne” kompetencebestemmelser karakteriseres ofte som bestemmelser, der forudsætter et skøn, dvs. at der i den enkelte sag skal foretages en afvejning af de kriterier, der i forhold til den konkrete sags faktum er relevante, hvorefter en afgørelse kan træffes.

I resumeet anføres som objektive retsbrud:

1. Ordningen havde ikke hjemmel.
2. Ordningen var i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om
 - saglig forvaltning,
 - pligtmæssigt skøn og
 - proportionalitet.
3. Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og Børnekonventionen blev overtrådt (undtagelsesfriheden betød, at ingen mindreårige under 18 år kunne indkvarteres på samme asylcenter som deres ægtefælle eller samlever).
4. Forvaltningsprocessuelle regler i dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen om parthøring, sagsoplysning og begrundelse blev overtrådt (pga. undtagelsesfriheden).

2.2 Subjektiv tilregnelighed

Det andet centrale tema er den *subjektive tilregnelighed* - om et retsbrud var tilregneligt for de kompetente personer. Det betyder, at de involverede personer enten var klar over eller burde være klar over, at der forelå et retsbrud. I relation til en rigsretssag er det alene ministre, der er relevante (embedsmændene vurderes i en senere beretning). Ministeransvarsloven omfatter forsæt og grov uagtsomhed.

Jeg gengiver ikke her resumeets konklusioner, men henviser til punkt 4 nedenfor.

2.3 Oplysninger afgivet til Folketinget

Det er et selvstændigt spørgsmål, om der foreligger retsbrud i forbindelse med afgivelse af oplysninger til Folketinget (samt visse andre relationer, herunder oplysninger afgivet til Folketingets Ombudsmand, som jeg ikke behandler i dette notat).

Mine bemærkninger til de enkelte temaer er:

3. Objektive retsbrud

Ad 1. Ordningen havde ikke hjemmel

Kommissionens vurdering af dette spørgsmål findes i afsnit 7.3.2.5.1., side 682 ff.

Med denne konklusion mener Kommissionen, at bestemmelsen i § 42 a, stk. 7, ikke indeholdt hjemmel til

”.. indgreb i asylpars livsførelse i form af ufrivillig adskillelse af asylpar, der har eller kan have et reelt familieliv...”

Dette uddybes derhen, at bestemmelsen heller ikke giver hjemmel til at adskille asylpar, alene fordi den ene er under 18 år, eller adskille asylansøgere og disses mindreårige børn.

Resultatet nås gennem en retskildeanalyse, der umiddelbart virker metodisk rigtigt gennemført, men resultatet er efter min opfattelse næppe rigtigt.

Såfremt denne konklusion var rigtig, skulle sagen stoppe her. Uden hjemmel i den relevante udtrykkelige bestemmelse om indkvartering til det helt grundlæggende element i ordningen – selve adskillelsen af parrene – foreligger der administration uden lovhjemmel, hvilket i givet fald udtømmende konstituerer et retsbrud.

Det giver herefter ikke mening at beskæftige sig med de øvrige spørgsmål, herunder det pligtmæssige skøn, da kravet om udøvelse af et konkret skøn – og de øvrige retsgrundsætninger om saglig forvaltning og proportionalitet – alle forudsætter, at der lovligt kan træffes en beslutning om adskillelse af parrene, da disse retsgrundsætninger delvist regulerer det mulige indhold af en afgørelse. Men kommissionen afviser, at der overhovedet er hjemmel til at træffe en afgørelse om adskillelse.

Kommissionen anfører virkningen af sin konklusion side 692:

”Efter kommissionens opfattelse savnede ordningen desuden den fornødne hjemmel, hvilket i sig selv gjorde beslutningerne om adskillelse ugyldige.”

Se uddybende om begrundelsen for min vurdering umiddelbart nedenfor.

Ad 2. Ordningen var i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om

- **saglig forvaltning,**
- **pligtmæssigt skøn og**
- **proportionalitet**

Dette spørgsmål behandles i afsnit 7.3.2.5.2., side 686 ff.

Kommissionens tilgang til at vurdere disse spørgsmål er ikke *de jure*, men *de facto*, idet kommissionen anfører side 686, efter at have gentaget, at der ikke er hjemmel i § 42 a, stk. 7, ”for adskillelse af asylpar, der har eller kan have et reelt familieliv”, at man har behandlet de her anførte spørgsmål om bl.a. pligtmæssigt skøn,

”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.”

Kommissionen synes således selv at antyde, at det juridisk ikke er relevant at tage stilling til disse spørgsmål, når man allerede har kasseret det fundamentale hjemmelskrav, men gør det i stedet med den begrundelse, at *departementet var fokuseret på dette* – altså en *de facto* tilgang. Men det gør ikke forholdet juridisk relevant.

Kommissionen antager herefter følgende side 687:

”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.”

Kommissionen taler ikke her om lovgivningsmagts forpligtelser i forhold til konventioner, men om forvaltningsmyndigheders forpligtelser. Det antages ganske fast, at formålet om forebyggelse og bekæmpelse af tvang i *sagens natur er sagligt* og at hensynet til at undgå, at mindreårige asylansøgere indkvarteres ufrivilligt med en voksen ægtefælle eller samlever *utvivlsomt vil kunne udgøre et sagligt formål*.

Men det var netop dette hensyn (eller kriterium), der var begrundelsen for administrationen, og hvor er hjemmelsgrundlaget for det, hvis det ikke findes i § 42, stk. 7?

Som kommissionen selv konkluderer, kan man ikke fortage indgreb i menneskers privatsfære uden lovhjemmel, og hjemmel hertil kan normalt ikke findes i andre mere usikre retsgrundlag som f.eks. uskrevne retsgrundsætninger, jf. kommissionens bemærkning om, at der til et sådant indgreb må kræves en ”sikker lovhjemmel”.

Jeg er enig i formuleringen af hensynet, men argumentationen viser, at dette hensyn efter min vurdering sagligt vil kunne rummes indenfor § 42 a, stk. 7. Måske endda som et pligtmæssigt hensyn på grund af konventionsforpligtelserne.

Den korrekte retstilling er derfor efter min opfattelse, at hensynet lovligt vil kunne varetages under § 42 a, stk. 7. Dette kan muligvis også forklare departementets fokus på spørgsmålet om undtagelsesfri administration, der *netop blev et relevant tema, når kriteriet kunne indgå i beslutningsgrundlaget.*

Man kan ikke forvente, at der under en efterfølgende straffesag, herunder en rigsretssag, kan tages stilling til begge dele. Domstolene tager ikke stilling til alternative teoretiske delikter – der kan kun påkendes delikter, der juridisk logisk hænger sammen. Enten er der tale om administration helt uden hjemmel eller – hvis der er hjemmel – om den da er udøvet i overensstemmelse med de supplerende restgrundsætninger, der gælder herfor, f.eks. om pligtmæssigt skøn.

Mit bud er som anført, at den relevante tilgang vil være, at hensynet er lovligt, hvorfor en rigsretssag vil kunne afgrænses til spørgsmålet om pligtmæssigt skøn for så vidt angår de objektive retsbrud som listet i dette punkt. Det rejser imidlertid et andet problem – kan man overbevisende argumentere for dette i en straffesag (om ministeransvar), når undersøgelseskommissionen har udtalt, at der ikke er hjemmel i det relevante retsgrundlag? Under alle omstændigheder vil det komplicere førelse af en rigsretssag.

Forestiller man sig en rigsretssag, der bygger på, at der er administreret helt uden hjemmel, vil der næppe kunne blive tale om forsætlige lovovertrædelser, allerede af den grund, at departementet og følgelig heller ikke ministeren, har haft denne problemstilling for øje. Et retsbrud af denne karakter kan derfor kun være en uegentlig retsvildfarelse, hvilket i forhold til de regler en minister straffes efter (primært ministeransvarsloven), vil være forsætsudelukkende. Se nærmere herom nedenfor i punkt 4.

Når man det resultat, at det var en legal mulighed at træffe konkrete beslutninger om adskillelse af parrene, er jeg enig i, at der i så fald var en pligt til at foretage et konkret skøn i det enkelte tilfælde, og at departementet således havde ret i sin bekymring for ministerens tilgang dette, jf. beretningens fremstilling side 688 f.o. – side 690 m.f.

Det er vel diskutabelt, om det forhold, at der i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016 forelå en administration, der var i strid med grundsætningen om pligtmæssigt skøn, er et objektivi retsbrud, der er af en karakter, der kan eller bør give anledning til førelse af en rigsretssag.

Reglen om det pligtmæssige skøn er ikke en udtrykkelig og klar lovregel ”mejslet i sten”, men en almindelig retsgrundsætning, der er undergivet en række almindeligt antagne indskrænkninger og undertiden heller ikke er velbegrundet. F.eks. kan praktisk administration undertiden vise, at de individuelle forskelle mellem sagerne reelt ikke viser sig særligt store, hvorfor hensynet til ligelig sagsadministration vejer tungere og bedst varetages gennem opstilling af interne regler, der i større eller mindre grad afskærer et konkret skøn.

Det er svært at vurdere dette i det her foreliggende tilfælde, men problematikken om ægteskaber mellem især meget unge kvinder og ældre mænd indgået i lande med kendte traditioner for såkaldte tvangsægteskaber, er formentlig stærkt præget af individuelle omstændigheder. Væsentligt kan f.eks. være den yngste parts opfattelse af,

om der foreligger tvangselementer og hvis det er tilfældet, om det gør en fælles indkvartering uacceptabel.

Retsbruddet skal vel også ses i sammenhæng med, hvilke virkninger det faktisk havde – hvor mange blev adskilt og hvor negative var virkningerne i forhold til de beskyttelseshensyn, som ordningen skulle varetage?

Endelig kan man sammenligne forholdet med den eneste rigsretssag i nyere tid – Tamilsagen. Efter min vurdering var retsbruddet i denne sag markant anderledes, idet de tamilske ansøgere havde et retskrav om familiesammenføring, som blev afskåret, fordi ministeren nægtede at udstede tilladelserne, selv om sagerne var færdiggjort til endelig afgørelse. Rigsretten fandt, at tilsidesættelsen indebar en krænkelse af de tamilske familiemedlemmers personlige rettigheder - en krænkelse, som ministeren måtte vide kunne få alvorlige konsekvenser for de pågældende.

Rigsretten anførte:

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

I den her foreliggende sag var formålet ikke at fratage mennesker rettigheder, men at beskytte mindreårige mod tvang, hvorfor sagernes grovhed ikke uden videre lader sig sammenligne.

De modificerede ordninger i senere perioder

Heller ikke disse ordninger finder kommissionen lovlige. Her er dog tale om en vis opblødning i muligheden for at foretage en konkret vurdering i de enkelte sager.

Ad 3. Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og Børnekonventionen blev overtrådt (undtagelsesfriheden betød, at ingen mindreårige under 18 år kunne indkvarteres på samme asylcenter som deres ægtefælle eller samlever)

Kommissionen vurderer dette side 689 f. og kæder navnlig konventionsforpligtelserne sammen med den manglende konkrete vurdering (undtagelsesfri ordning). Det anføres således, at Menneskerettighedskonventionens artikel 8 ikke giver en ubetinget ret (et retskrav) på fælles indkvartering af samlevende par, hvor den ene part er mindreårig. Om par kan indkvarteres særskilt, beror ifølge kommissionen på, om parret har etableret et familieliv og om en særskilt indkvartering opfylder indgrebsbestemmelserne.

Ved vurderingen af karakteren af dette retsbrud i forhold til en rigsretssag, må man nok se det – ikke som et selvstændigt retsbrud – men som et led i den tilgang, jeg omtaler ovenfor, hvor man accepterer, at afgørelserne kunne træffes, men at man på grund af den undtagelsesfrie tilgang fortrængte konventionshensynene.

Ad 4. Forvaltningsprocessuelle regler i dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen om parthøring, sagsoplysning og begrundelse blev overtrådt (pga. undtagelsesfriheden)

Kommissionen finder, at regler om sagsoplysning, høring og begrundelse er overtrådt. Det er bestemmelser, der følger af almindelige retsgrundsætninger og i øvrigt er kodificeret i Forvaltningsloven.

Det er procesgarantier, der skal sikre, at der træffes lovlige afgørelser og tilsidesættelse heraf er objektivt retsstridigt.

Ved vurderingen af dette skal man tage i betragtning, at Højesteret til en vis grad har forladt et tidligere synspunkt om, at tilsidesættelse af processuelle garantier medførte ugyldighed af en forvaltningsafgørelse. I stedet er man kommet ind på en linje, hvor ugyldighed kun indtræder som følge af sagsbehandlingsfejl, hvis overtrædelsen af sagsbehandlingsreglerne har haft en konkret væsentlig betydning for afgørelsens materielle lovlighed, f.eks. et svigt i oplysningsgrundlaget, der har været årsag til, at afgørelsen har fået et ulovligt indhold.

Defor vil disse retsbrud i forbindelse med en rigsretssag skulle behandles i det samme spor, som anført ovenfor om konventionerne.

4. Subjektiv tilregnelser

Beretningen behandler navnlig dette i afsnit 7.9.1, side 823 ff.

4.1 Klar over ulovlighed?

- Inger Støjberg var forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var blevet klart advaret af departementet om, at en ordning uden undtagelser ikke ville være lovlige.
- Inger Støjberg af departementet blev rådgivet om, 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,
- Det navnlig har været Danmarks internationale forpligtelser, der i drøftelserne med Inger Støjberg har været anvendt som rammesættende for ordningen.

4.2 Klar over, at pressemeddelelsen blev til en instruks eller kun et politisk signal?

- Inger Støjbergs forklaring om at godkendelsen den 9. februar 2016 af et notat af 2. februar 2016 betød, at der skulle administreres efter dette, og ikke efter pressemeddelelsen er tilsidesat.
- Inger Støjberg har ikke direkte udtalt en tjenestebefaling om, at ministeriets embedsfolk skulle iværksætte en administration i strid med loven.

- 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.

Om tilsidesættelsen af Inger Støjbergs forklaring om notatet af 2. februar 2016 og tilsidesættelsen af Line Skytte Mørk Hansens forklaring bemærkes, at disse tilsidesættelser er ganske afgørende for sagen karakter. Tages disse forklaringer for pålydende, havde Inger Støjberg intet forsæt til at administrere ulovligt og der var ikke givet en ulovlig instruks eller i hvert fald ikke en instruks, der førte til en afskæring af muligheden for at foretage en individuel vurdering.

Disse bevisspørgsmål vil blive prøvet under en evt. rigsretssag.

På grundlag af kommissionens bevisvurdering, må udtalelserne om Inger Støjbergs subjektive forhold forstås sådan, at hun var klar over, at en undtagelsesfri ordning var ulovlig, men at man dog lovligt kunne adskille hovedparten af de omhandlede par efter en konkret og individuel vurdering, og at undtagelsesmulighederne kunne gøres snævre.

Inger Støjberg gav ikke selv en direkte ordre og var ikke klar over, at der blev givet en instruks i overensstemmelse med pressemeddelelsen, men det må efter kommissionens vurdering 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.

Det sidste minder om den tilregnelserform, der kaldes ”dolus eventualis”, hvilket betyder, at gerningsmanden ikke tilsigter en bestemt følge af sine handlinger, som han anser for mindre sandsynlig, men dog tager den med i købet.

Dette er en forsætsform. Den anvendes ikke hyppigt, og den grænser ganske tæt op til ”bevidst uagtsomhed” (hvor gerningsmanden ikke accepterer den uønskede følge, men dog er klar over den).

Da Inger Støjberg ikke har givet en direkte ordre om, at der skulle administreres efter pressemeddelelsens indhold, og kommissionen heller ikke subjektivt har kunnet konstatere, at hun havde et ”direkte” forsæt hertil, men kun at Inger Støjberg måtte vide, ”at der var en nærliggende risiko for” at den ville blive realiseret, vil vurderingen efter ministeransvarsloven kredse om bestemmelserne i § 3, der regulerer ministres ansvar for medvirken til underordnede handlinger. Det gør vurderingerne lidt vanskeligere end f.eks. i Tamilsagen, hvor ministeren blev fundet direkte ansvarlig for den afgivne ordre om, at familiesammenføringsagerne skulle stilles i bero.

Jeg anfører ovenfor i afsnit 3, at kommissionens antagelse om, at udlændingelovens § 42a, stk. 7, slet ikke indeholdt en hjemmel til at adskille par, i relation til departementet og ministeren under en evt. rigsretssag, vil blive behandlet som en uegentlig retsvildfarelse.

En uegentlig retsvildfarelse er en fejlfortolkning af det retsgrundlag, der blev administreret efter. Når den kaldes uegentlig skyldes det, at de egentlige retsvildfarelser drejer sig om ukendskab eller fejlforståelse af strafbelagte retsregler, f.eks. er det strafbart at overtræde færdselslovens vigepligtsregler, og her nytter det ikke at hævde en anden forståelse af reglerne end den gængse.

I en sag om ministeransvar, er det straffelovens og ministeransvarslovens regler, der er de strafbelagte regler – de overtrædes ved at udøve ulovlig administration, men siger ikke noget om, hvori det ulovlige består. Det afgøres af det retsgrundlag, som der administreres efter, og derfor bliver den ulovlige administration præjudiciel for vurderingen efter ministeransvarsloven og straffeloven. En sådan vurdering sidestilles med faktuelle vildfarelser, der også kan være forsætsudelukkende.

5. Oplysninger afgivet til Folketinget – objektivt og subjektivt

Kommissionen har anført:

”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.”

Der er således en antagelse om, at Inger Støjberg ikke kan ”have været i tvivl om”, at et talepapir og et beredskabspapir til et samråd var urigtigt og misvisende.

Det bemærkes at denne vurdering også er afhængig af den tilsidesættelse af Inger Støjberg forklaringer, som Kommissionen har foretaget.

6. Sammenfatning af grundlaget for en evt. rigsretssag

Dette afsnit *suppleres nedenfor* i lyset af min gennemgang af visse bevisspørgsmål.

Folketinget træffer suverænt beslutningen om førelse af rigsretssag.

Ved overvejelse herom, peger jeg i notatet på, at følgende elementer bør indgå i overvejelserne:

1. Vil man straffe ministeren efter ministeransvarsloven fordi hun traf en beslutning, der var helt uden lovhjemmel? Det vil formentlig støde på den udfordring, at ingen i departementet eller ministeren var opmærksom på denne problemstilling. Og i så fald var man i en uegentlig retsvildfarelse, som er forsætsudelukkende. Der kan herefter kun blive tale om at straffe ministeren for grov uagtsomhed, men det bliver formentlig også vanskeligt, da ministeren slet ikke har været rådgivet om denne problematik. Hvis der var grundlag for at gennemføre af en rigsretssag på dette grundlag, kunne de øvrige regler om konkret skøn og individuel høring mv. måske medtages som skærpende omstændigheder, men næppe som selvstændige regelbrud.
2. Vil man i stedet straffe ministeren efter ministeransvarsloven fordi hun vel kunne træffe beslutningen, men i forbindelse hermed ikke iagttog grundsætningen om pligt-mæssigt skøn samt proportionalitetsprincippet og sagsbehandlingsregler om høring? I princippet er det muligt at føre en rigsretssag på dette grundlag, og det vil kunne efterprøves, om disse retsgrundsætninger er forsætligt krænket, herunder betydningen af notatet af 2. februar 2016. Det kan støde på den udfordring, at ”katten er ude af sækken” efter punkt 1, idet undersøgelseskommissionen har sagt, at beslutningen om deling af parrene slet ikke kunne træffes, og kan man så under en straffesag med sikkerhed sige, at det kunne den, blot ikke i den form, det blev gjort?
3. Som det fremgår af referencerne til ministeransvarsloven i rigsrettens afgørelse i Tamilsagen, skal det ved vurderingen af, om forholdet er så alvorligt, at grænsen for det strafbare er overskredet, tillægges betydning, om ministeren har forfulgt usaglige formål, ligesom forholdets tidsmæssige udstrækning og konsekvenser for de berørte vil være af betydning. Kommissionen antager i sine konklusioner, at grænsen for saglig forvaltning er overskredet, men samtidig anerkendes et formål, der svarede til ministerens formål med indgrebet - at beskytte mindreårige mod tvang mv.

4. Ansvar for instruksen om administrationen skal vurderes efter ministeransvarslovens § 3 om medvirken til underordnedes handlinger. Inger Støjberg gav ikke selv en direkte ordre og var ikke klar over, at der blev givet en instruks i overensstemmelse med pressemeddelelsen, men det må efter kommissionens vurdering 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. Men er en sådan risiko et forsætligt eller groft uagtsomt retsbrud i forhold til ministeransvarsloven?

5. I afsnit 7 nedenfor gemmegås nogle bevisvurderinger, som kan føjes til billedet af den foreliggende usikkerhed om, hvorvidt en rigsretssag kan gennemføres til domfældelse.

6. Det bør indgå i vurderingen, om man finder, at sagens grovhed taler for at gennemføre en rigsretssag. Det kan anskues fra flere vinkler, men bl.a. må politikerne vurdere, om man finder, at mennesker har lidt skadevirkninger, der overstiger det beskyttelsesformål af mindreårige, som lå bag beslutningen.

I denne forbindelse bør det også indgå, at Tamilsagen efter min vurdering havde et meget alvorligt grundlag, idet man forsøgte at fratage mennesker et retskrav, de havde på familiesammenføring, fordi man ikke ønskede flere udlændinge til landet. Her lå skadevirkningerne lige for.

Den tidligere justitsminister blev dømt for en *forsætlig* tilsidesættelse af dette retskrav i en lang periode på ca. 1½ år omfattende 141 sager ved udløbet af denne periode, der stort set alle var færdigekspederet og kun blev afgjort, fordi justitsministeren fratrådte den 10. januar 1989. Desuden blev der ved strafudmålingen taget hensyn til

”det graverende i, at Erik Ninn-Hansen som justitsminister forsætligt igennem 7 måneder mod embedsmændenes advarsler fastholdt en administration i strid med udlændingelovens regler om familiesammenføring, fordi han fandt disse for vidtgående. Herved tilsidesattes et stort antal menneskers lovfæstede ret til at blive forenet med deres ægtefæller, børn eller forældre. Det må have stået ham klart, at denne krænkelse, der for nogle af ansøgerne i Sri Lanka kunne få alvorlige konsekvenser, var en betydelig belastning for ansøgernes pårørende her i landet.”

Hertil kom, at man fortalte Folketinget, at grunden til, at sagerne ikke blev afgjort var, at man ikke havde tid, selv om sagerne var færdigbehandlet og kun manglede en underskrift. Desuden rejste man sagen i Folketingets Retsudvalg, hvilket gjorde ombudsmanden inhabil.

Tiltalen i rigsretssagen omfattede ikke oplysninger afgivet til Folketinget eller relationen til Ombudsmanden – kun hoveddeliktet om berostillelsen af de Tamilske familiesammenføringsager. Dette havde bl.a. baggrund i en vurdering af, at såfremt disse spørgsmål skulle medtages, ville sagen få et omfang og en varighed på grund af bevisførelsen, der ikke var acceptabel. Alligevel gik der to år fra Folketingets beslutning om at rejse sagen til dommen forslå - fra 11. juni 1993 til 22. juni 1995.

7. Bevisvurdering – faktuelle omstændigheder

7.1 Indledning

Sagens faktuelle omstændigheder og den bevisvurdering, der knytter sig hertil, rejser yderligere overvejelser i forhold til kriteriet om, at sagen skal kunne gennemføres til domfældelse af ministeren. Mit primære vurderingskriterium er derfor ikke, om kommissionen ”har ret” i sin vurdering, men hvordan bevisets stilling og bevisvurderingerne stiller sig i forhold til en rigsretssag.

Jeg har koncentreret min gennemgang om forklaringerne og dele af dokumenterne omkring den centrale beslutning den 9.-10. februar 2016 og kommunikationen heraf til Udlændingestyrelsen. Jeg har således ikke gennemgået de senere perioder samt de øvrige temaer om meddelelse af oplysninger til Folketinget og Folketingets Ombudsmand. Jeg har gennemlæst vidneforklaringerne omkring begivenhedsforløbet i februar for disse personer:

Inger Støjberg
Uffe Toudal Pedersen
Lykke Sørensen
Line Skytte
Jesper Gori
Frank Bundgaard
Henrik Grunnet
Lene Vejrum
Ditte Dankert

De sædvanlige bevismidler er dokumenter, vidneforklaringer og aktørernes faktuelle adfærd - her hvilken administration, der i praksis blev gennemført. Bevisværdien kan være meget forskellig. Dokumenter er hyppigst udfærdiget på det tidspunkt, hvor begivenhederne fandt sted og de forandrer sig ikke. Vidneforklaringer tilvejebringes på et senere tidspunkt, her omkring 4 år efter begivenhederne. Hukommelsen er som bekendt et skrøbeligt kar, der ofte influeres – bevidst eller ubevidst – af vidnets interesser i sagen. Endelig er aktørernes faktiske adfærd ofte et forholdsvis godt bevismiddel, da der ofte afsættes en række objektive spor mens handlingerne finder sted.

Men lad mig til illustration starte med en henvisning til rigsretssagen om de Tamilske familiesammenføringer. I denne sag var der også væsentlige bevistemaer, der - ikke ulig denne sag - navnlig var knyttet til forholdet mellem på den ene side justitsministeren og på den anden side de ledende embedsmænd i departementet og det daværende udlændingedirektorat.

Et afgørende bevistema var, om embedsmændene havde advaret justitsministeren om den retsstridige karakter af beslutningen om berostillelsen af familiesammenføringsagerne, eller om de omvendt havde været for passive eller måske ligefrem understøttet beslutningen. Der var kun begrænset skriftlig kommunikation herom.

På baggrund af justitsministerens benægtelse af advarsler, blev embedsmændenes forklaringer centrale. Det afgørende blev, at de ledende embedsmænd ”lagde kortene på

bordet”, hvorved deres forklaringer opnåede en meget høj grad af troværdighed, og dermed blev der tilvejebragt et ganske entydigt bevisgrundlag.

I relation til entydighed forholder det sig anderledes i denne sag.

7.2 Mit vurderingstema

Det fremgår af protokollerne, at der er afgivet forklaringer, der er indbyrdes ganske divergerende - det gælder både i forholdet mellem ministeren og mellem de ledende embedsmænd i departementet og Udlændingestyrelsen. Det har gjort kommissionens arbejde med bevisvurderingen vanskelig, og den samme opgave vil rigsretten skulle løse.

Bevisvurderingen på visse centrale punkter er af stor betydning for, om sagen kan føre til domfældelse. Jeg har derfor koncentreret min vurdering om to af disse temaer.

Det drejer sig navnlig om

- ministerens forklaring om betydningen af notatet af 2. februar 2016. Lægges denne forklaring til grund, betyder det, at ministeren accepterede, at administrationen ikke kunne være undtagelsesfri.
- om kommunikationen fra departementet om beslutningens indhold – gik instruksen ud på, at der skulle ske en undtagelsesfri deling af parrene? Gjorde den ikke det, kan der næppe heller blive tale om noget ministeransvar for underordnede handlinger – eller i hvert fald kun et ansvar for et mere begrænset retsbrud.

7.3 Kommissionens bevisvurdering og min vurdering heraf i forhold til en rigsretssag

Kommissionens bevisvurdering af de to centrale temaer om ministerens forhold til notatet af 2. februar og temaet om underretningen af Styrelsen, er faldet ud til en tilsidesættelse af ministerens forklaring og Line Skyttes forklaring.

7.3.1 ministerens forklaring om betydningen af notatet af 2. februar 2016. Lægges denne forklaring til grund, betyder det, at ministeren accepterede, at administrationen ikke kunne være undtagelsesfri.

Efter gennemgangen er det mit samlede indtryk, at der i departementet ikke har været en effektiv styring og koordinering af navnlig den sidste del af beslutningsprocessen, f.eks. ved at lade én central person være ansvarlig for og faktisk gennemføre, at der blev tilvejebragt en rigtig beskrivelse af beslutningen med de forbehold, som navnlig departementschefen havde tilkendegivet og sikret en effektiv og entydig kommunikation heraf. Resultatet ses i vidneforklaringerne, hvor flere centrale nøglepersoner til en vis grad synes at have antaget forskellige konklusioner om sagen.

Beslutningsprocessen, der mundede ud i pressemeddelelsen, tog sin begyndelse i januar 2016, og er i størstedelen af denne fase opbygget omkring udviklingen af et notat, der beskriver ændringen af indkvarteringsordningen. Det er det notat, der bliver færdiggjort den 2. februar 2016 og tiltrædes af ministeren den 9. februar 2016.

Denne proces er styret af kontorchef Jesper Gori, og han forelægger bl.a. udkast for Udlændingestyrelsen og har dialog med medarbejdere i styrelsen. Notatet idenholder muligheden for individuelle vurderinger – dog i et omfang, der efter kommissionens vurderinger ikke er tilstrækkelige, men efter min opfattelse dog væsensforskellig fra en undtagelsesfri administration, som pressemeddelelsens ordlyd lagde op til.

Denne proces virker struktureret, og er en naturlig arbejdsproces i en bureaukratisk organisation.

Ministeren har i sine forklaringer holdt sig til dette notat og tilkendegivet, at hun derved – om end modvilligt – accepterede, at loven ikke tillod en undtagelsesfri adskillelse af parrene. Departementschefen har ligeledes holdt sig til dette notat, som han opfattede som styrende for udviklingen af den nye ordning. Han har overfor ministeren flere gange fremhævet, at uanset pressemeddelelsen vil Udlændingestyrelsen administrere i overensstemmelse med loven og foretage individuelle vurderinger.

Notatet blev ikke sendt til Styrelsen, og departementschefen foranledigede ikke, at modifikationer til pressemeddelelsen blev nedfældet som en del af beslutningsgrundlaget, bl.a. fordi, de allerede stod i notatet. Han har under sin forklaring givet udtryk for, at han blev overrasket over, at notatet ikke blev fremsendt til Styrelsen.

Kontorchefen har en anden opfattelse af situationen, idet han opfattede ministerens tilkendegivelser om ubetinget administration som en ”overruling” af notatet, der derved mistede sin relevans. Dette uden at sikre sig, at det udtrykkeligt var ministerens opfattelse og hensigt med sine tilkendegivelser, og uden at sikre sig departementschefens opfattelse heraf.

Lykke Sørensen var under drøftelserne den 9. og 10. februar 2016 ikke klar over, at ministeren havde godkendt notatet, hvorom hun i øvrigt forklarede, at det var forankret i en anden afdeling, og hun fulgte ikke med i, om notatet blev godkendt. Hun havde derfor den opfattelse, at det var ordningen, der var til diskussion.

I relation til Inger Støjbergs forklaring om betydningen af notatet, har kommissionen foretaget en konkret bevisvurdering, der er beskrevet side 702-717. Vurderingen bygger på en gennemgang af Inger Støjbergs tilkendegivelser samt en lang række vidneudsagn. Vurderingen fremstår således grundig og velargumenteret.

Der er efter min opfattelse imidlertid et centralt spørgsmål i denne vurdering, som kan få væsentlig betydning under en rigsretssag, og som giver anledning til usikkerhed om, hvordan udfaldet vil blive. Det drejer sig om betydningen af de advarsler, som ministeren modtog fra departementschefen og afdelingschef Lykke Sørensen. Kommissionen vurderer dette side 712 ff. i afsnittet ”Betydningen af Lykke Sørensen og Uffe Toudal Pedersens tilkendegivelser om myndighedernes pligt til at overholde loven”

Kommissionens vurdering heraf implicerer en anerkendelse af, at disse advarsler blev givet – dog for departementschefens vedkommende kun ”muligvis”.

Om det sidste bemærkes, at *ministeren har bekræftet*, at departementschefen fremsatte disse advarsler. Havde ministeren bestridt det, var sagen en anden, jf. Tamilsagens bevistemaer.

Desuden har Mark Thorsen bekræftet det og Jesper Gori har detaljeret forklaret om, hvordan Uffe Toudal blev afklaret om det undtagelsesfrie tema via Jesper Goris drøftelser med Nina Holst Christensen, der førte til, at Uffe Toudal resolut indskrev et forbehold i udkastet til pressemeddelelse. Det underbygger, at Uffe Toudal også har fremført disse synspunkter overfor ministeren.

Dernæst indfortolker kommissionen en bestemt forudsætning om, hvad der skulle til for at anerkende, at disse advarsler havde en betydning. Nærmere anfører kommissionen side 713:

”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.”

Og det finder kommissionen ikke er opfyldt, jf. side 715:

”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.”

Efter min vurdering er det en afskæring af, hvad formålet og virkningen af sådanne advarsler *også* kunne være. Det er selvsagt relevant at overveje, om bemærkningerne kunne have den virkning kommissionen efterlyser, men det må ikke afskæres fra, at det tages i betragtning, om de kunne have andre virkninger.

Her er den mest nærliggende virkning at finde i den kontekst, hvor drøftelserne fandt sted – kunne man gøre ordningen undtagelsesfri, som ministerens helst ville, eller måtte ministeren acceptere, at der kun kunne administreres på et grundlag, der implicerede konkrete vurderinger – altså undtagelser. Ud over at påvirke ministeren til at acceptere dette, tjente udsagnene også som advarsler om, at retlige grænser kunne blive overskredet.

Selv hvis man ser bort fra ministerens forklaring om sin accept af undtagelser på grundlag af tiltrædelsen af 2. februar - notatet, vil advarsler af denne art kunne *advare*

ministeren om potentiel ulovlig administration og påvirke ministeren til at moderere sin opfattelse samt endelig understøtte konklusionerne i notatet af 2. februar 2016.

Dermed vil advarslerne også kunne få betydning for vurderingen af ministerens subjektive forhold i relation til, om hun forsætligt søgte at presse en undtagelsesfri ordning igennem.

Kommissionen tager herved ikke relevante virkninger af advarslerne i betragtning. Det må forventes at blive et centralt bevistema under en rigsretssag og medvirker til gøre en prognose over en sådan sags udfald mere usikker.

Et yderligere tema er, at kommissionen i sin bevisvurdering ikke synes at have taget tilstrækkeligt hensyn til de enkelte vidners placering og funktion i departementet.

Her skal det tages i betragtning, at de forskellige vidner har forskellige funktioner. En departementschef er således ministerens helt centrale - og formelt eneste - rådgiver i administrative anliggender. Departementschefen har direkte referat og acces til ministeren.

Departementschefens udtalelser vejer således med en betydelig vægt i forhold til ministeren – og større vægt end alle andre embedsmænd i departementet.

Afdelingscheferne er næste led i hierarkiet, og vil ofte repræsentere en særlig faglighed forankret i den afdeling, de leder. For Lykke Sørensen gjaldt, at hun fungerede som afdelingschef for Udlændingeafdelingen, og har forklaret, at afdelingen ”havde ansvaret for hele udlændingelovgivningen og således også reglerne om asylansøgers indkvartering. Koncernstyringsafdelingen havde ansvaret for den praktiske del af indkvarteringen på grund af økonomien.” Det betyder, at Lykke Sørensen var den øverste ansvarlige for den juridiske ramme om indkvarteringen, hvorfor hendes rådgivning også må tillægges en betydelig vægt.

Sammenfattende er det således min vurdering, at disse bevistemaer vil blive behandlet under en rigsretssag, og rigsretten vil foretage en selvstændig ny bevisbedømmelse, hvis udfald efter min opfattelse er forbundet med usikkerhed.

7.3.2 om kommunikationen fra departementet om beslutningens indhold – gik instruks ud på, at der skulle ske en undtagelsesfri deling af parrene? Gjorde den ikke det, kan der næppe heller blive tale om noget ministeransvar for underordnede handlinger – eller i hvert fald kun et ansvar for et mere begrænset retsbrud.

Ifølge Line Skyttes forklaring instruerede departementschefen hende om at underrette Styrelsen i overensstemmelse med sin rådgivning af ministeren, men det erindringsmæssigt er departementschefen ikke særligt klart. Han husker dog, at han ”om eftermiddagen den 10. februar 2016 fik 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”.

Line Skytte mener, at hun orienterede Lene Vejrum i Styrelsen om, at administrationen ikke skulle være undtagelsesfri, men sikrede ikke denne kommunikation gennem skriftlighed eller ved udfærdigelse af et samtidigt referat af samtalen. Hun reagerede heller ikke på en kopi af en mail med en orientering til aktørerne, der efter sin ordlyd syntes at følge pressemeddelelsen.

Selv om Styrelsens direktør, der havde deltaget i et møde i departementet, fandt, at der forelå en ulovlig ordre, blev det ikke søgt dokumenteret eller direkte skriftligt afprøvet med departementet, om det skulle forstås sådan.

Lene Vejrum og Styrelsen synes dog - bortset fra at presse på for adskillelsen – reelt at have overvejet og fulgt en linje, der i stedet for at følge pressemeddelelsen i højere grad lå indenfor de rammer, som notatet af 2. februar 2016 udstak. Lene Vejrum har bl.a. forklaret, at det omkring den 12. februar

”var 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. Deres opfattelse var baseret på de drøftelser, de havde haft - herunder med departementet - også inden den 10. februar 2016 om blandt andet det notat, de fik til kommentarer i slutningen af januar, og de drøftelser, Ditte Kruse Dankert havde med Jesper Gori om, at der var meget vide rammer i forbindelse med indkvartering. De vurderede, at det som udgangspunkt var et sagligt hensyn at se på, om der i en sådan sag var en pige, der ikke frivilligt boede sammen med en mand. Det var selve grundlaget for, at parrene skulle adskilles. I disse dage drøftede de mange ting i styrelsen, og de var en lille smule forvirrede over ordningen.”

Dette reflekterer således, at Styrelsen havde deltaget i drøftelserne om og forberedelsen af notatet af 2. februar 2016 og de facto administrerede efter principper, der lignede dette og altså ikke foretog adskillelse, der over en bred kam var helt uden undtagelser eller konkrete vurderinger. Dette indikerer, at pressemeddelelsen og kommunikationen heraf ikke har haft en 1:1 påvirkning af Udlændingestyrelsens administration og at den manglende fremsendelse af det endelige notat af 2. februar 2016 heller ikke har været afgørende for Styrelsens administration.

Om kommunikationen til Styrelsen bemærkes, at den – tilsidesættelse eller ej af Line Skyttes forklaring – ikke har været optimal, navnlig har den ikke været båret af en adækvat skriftlighed. På den anden side har virkningerne på styrelsens administration langt fra været entydige. Om ministeren på dette grundlag kan dømmes for strafbar medvirken til underordnedes handlinger, må efter min vurdering stille sig tvivlsomt.

Sammenfattende er det således også min vurdering på dette punkt, at disse bevistemaer vil blive behandlet under en rigsretssag, og rigsretten vil foretage en selvstændig ny

bevisbedømmelse, hvis udfald efter min opfattelse er forbundet med usikkerhed. Desuden ligger der også en overvejelse i dette på det materielle plan om instruksens virkning på Udlændingestyrelsens handlemåde.