

Responsum

1. Baggrund

Christian Hüttemeier, Venstre, har anmodet mig om et juridisk responsum til brug for Venstres stillingtagen til den delberetning Instrukskommissionen har afgivet den 14. december 2020 om Inger Støjbergs rolle vedrørende den praksisændring, der blev foretaget vedrørende indkvartering af mindreårige med voksne ægtefæller på danske asylcentre i februar 2016, mens Inger Støjberg var Udlændinge- og Integrationsminister.

Folketingets Udvalg for forretningsorden/dettes underudvalg har på baggrund af Instrukskommissionens delberetning besluttet at anmode en eller flere advokater om at bidrage til en vurdering af, i hvilket omfang delberetningen kan danne grundlag for, at et retligt ministeransvar. Det synes at fremgå, at det kommissorium, der vil blive givet de advokater, som på folketingets vegne skal vurdere sagen, bl.a. vil indeholde en anmodning om også at vurdere, hvorvidt en rigsretssag efter advokaternes opfattelse vil føre til domfældelse.

Dette responsum vurderer kortfattet følgende:

- Forhold der taler for en rigsretssag
- Forhold der taler imod en rigsretssag
- Konklusioner og en foreløbig vurdering af om en rigsretssag vil kunne føre til domfældelse

2. Executive summary

Det kan med stor grad af sikkerhed siges, at udfaldet af en evt. rigsretssag ikke er givet på forhånd. Det synes – alt andet lige – mindst lige så sandsynligt, at en dom i Rigsretten vil frikende Inger Støjberg for et personligt ansvar for den (påståede) ulovlige ordre, som at Inger Støjberg vil blive kendt skyldig.

Inger Støjberg synes i sagen at have været usædvanlig tydelig i sin kommunikation om sin politiske hensigt, men der er for så vidt tale om legitime politiske ønsker, som en minister til enhver tid kan søge at fremme med alle lovlige midler.

Det er ikke så åbenbart, som det umiddelbart fremgår af Kommissionens delberetning, at der er givet en ulovlig instruks og det er slet ikke åbenbart, at det må have stået Inger Støjberg klart, at der med pressemeddelelsen og de forudgående diskussioner med embedsværket, var en nærliggende risiko for, at der ville blive administreret uden undtagelser og dermed ulovligt.

Tværtimod synes ministernotatet, embedsfolkernes udsagn over for Inger Støjberg ved godkendelsen af pressemeddelelsen og det forhold at Inger Støjberg faktisk kort tid efter pressemeddelelsen godkendte de første konkrete undtagelser, at afkræfte at der skulle foreligge en sådan accept af risiko.

Inger Støjberg har ubestridt ikke har udtalt, at der skulle administreres uden undtagelse, uanset om det var ulovligt, Inger Støjberg har ikke instrueret Udlændingestyrelsen i en ulovlig administration, og Inger Støjberg synes heller ikke med nogen rimelighed at burde have indset, at der ville blive administreret ulovligt på grund af hendes politiske hensigt.

Inger Støjberg synes – i modsætning til kommissionens konklusioner - at have været i berettiget god tro og kunne med rette uden videre på baggrund af de foreliggende omstændigheder og udsagnene fra embedsfolkene, gå ud fra at der ville blive administreret lovligt.

Det synes derfor ikke dokumenteret, at Inger Støjberg gennemtvang den politiske hensigt, hun måtte have haft med praksisændringer, som udtryk i pressemeddelelsen af 10. februar 2016, men tværtimod accepterede undtagelser.

Selv hvis forholdene i Rigsretten måtte blive vurderet, som en overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, synes omstændighederne i sagen, herunder 1) den rådgivning, som Inger Støjberg modtog fra sine embedsfolk særligt ved udformningen af pressemeddelelsen, 2) det forhold at Inger Støjberg ikke har afgivet en direkte ordre om at administrere ulovligt og 3) det forhold at heller ikke kommissionen i sine konklusioner synes at finde at der foreligger forsæt, men højst uagtsomhed, at indebære at der ikke er tale om en alvorlig overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5. Dette må forventes udtrykt i en evt. strafudmåling i form af højst en bødestraf.

3. Delberetningens hovedkonklusioner

Instrukskommissionens delberetning konkluderer, at der er afgivet en klart ulovlig instruks og definerer instruksen som 1) pressemeddelelsen af 10. februar 2016, 2) fremsendelsen af pressemeddelelsen til Udlændingestyrelsen, og 3) kommunikationen sammen dag fra departementet til Udlændingestyrelsen med besked om, hvordan der skulle administreres.

Om Inger Støjbergs rolle konkluderes i delberetningen følgende:

- at der er ikke nogen rimelig tvivl om, at Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var blevet advaret mundtlig af embedsfolk fra sit departement om, at en ordning uden undtagelser ikke ville være lovlig
- at Inger Støjberg af sine embedsfolk 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 undtagelsesmuligheder således kunne gøres snævre
- at det med høj grad af sikkerhed er lagt til grund, at Inger Støjbergs hensigt med praksisændringer den 10. februar 2016 var, at der skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af parrene
- at den undtagelsesfri pressemeddelelse havde den følge, at der i Udlændingestyrelsen i hvert fald i en periode frem til 1. juli 2016 blev administreret klart ulovligt
- at der ikke er fundet tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Inger Støjberg var bekendt med at departementet i beskrivelse af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand
- at der ikke er fundet grundlag for at fastslå, at Inger Støjberg i 2017 var klar over, at hendes udtalelser til Folketinget om Udlændingestyrelsens sagsbehandling var urigtig
- at Inger Støjberg ikke har kunnet være i tvivl om, at hendes beskrivelse under et samråd AT og AU den 1. juni 2017 var urigtig og misvisende, uanset det forhold at talepapir og beredskaber var udarbejdet af departementets embedsfolk

Konklusionerne i kommissionens delberetning om Inger Støjbergs rolle vedrører således i praksis reelt kun to forhold:

1. Det må ved navnlig den undtagelsesfri pressemeddelelse – og sagens øvrige omstændigheder – havde stået Inger Støjberg klart, at der var nærliggende risiko for at der ville blive administreret klart ulovligt
2. Inger Støjberg kunne ikke være i tvivl om, at hendes beskrivelse af Udlændingestyrelsens praksis på et samråd den 1. juni 2017 - og på efterfølgende samråd - var urigtig og misvisende

4. Overordnede betragtninger

Overordnet synes konklusionerne i kommissionens delberetning ikke præget af det forsigtighedsprincip, som ellers skal anvendes i kommissionsberetninger og som også nævnes i beretningen, at man har anvendt (beretningens pkt. 7.2.1., side 637 ff.), både i forhold til den retlige vurdering og bedømmelsesgrundlaget i relation til bevisvurderingen.

Tværtimod synes konklusionerne på baggrund af de foreliggende beviser, uanset den i dansk retstradition såkaldte frie bevisbedømmelse, hvor vurderingen hviler på en struktureret og metodisk helhedsvurdering af sagens samlede oplysninger, strammet, skarpskåret og i nogen grad præget af frihåndstegning, ligesom kommissionen i det hele synes at bortse fra, at man som minister kan have et politisk ønske eller en politisk hensigt, som forfølges og kommunikerer, mens den faktiske forvaltningsvirksomhed så at sige "ved siden af" hviler på et legalitetsprincip. Kommissionens konklusioner synes herved at være udtryk for en overraskende og ganske begrænset forståelse for den politiske kontekst, hvori forholdene retteligt skal bedømmes.

I sig selv synes det forhold, at Inger Støjberg i kommissionens delberetning vurderes ikke at have kunne være i tvivl om at hendes beskrivelse af Udlændingestyrelsens praksis i samrådet den 1. juni 2017 (og på efterfølgende samråd), ikke i sig selv at kunne bære en rigsretssag.

Dels synes det næppe helt usædvanligt at ministre på samråd eller i folketingsalen på baggrund af materiale forberedt af deres embedsfolk afgiver misvisende og vel også lejlighedsvis urigtige oplysninger, dels synes de nærmere omstændigheder i forhold til Inger Støjbergs viden i den konkrete sag ikke åbenbar og kommissionens konklusioner om at Inger Støjberg ikke havde kunne være i tvivl om at oplysninger på samrådet var urigtig og misvisende, synes – uanset kommissionens klare konklusioner – ikke at bygge på et sikkert bevismæssigt grundlag.

Uanset at et sådan forhold kan være i strid med ministeransvarlighedsloven, er det ikke oplagt at indbringe forholdet for Rigsretten, ligesom det ikke er klart, at det vil medføre at Inger Støjberg ifalder straf herfor. Forholdet synes derfor isoleret først og fremmest, at være et forhold mellem minister og Folketing, hvor Folketinget kan beklage forholdet, misbillige det, tildele en næse el.lign. Det understøttes af, at det daværende Udvalg for Forretningsorden i sin betænkning om Tamilsagen, ikke fandt anledning til at indstille, at der rejstes selvstændig tiltale mod daværende justitsminister Erik Ninn-Hansen for afgivelse af urigtige oplysninger mv. overfor Folketinget, men alene udtrykke en alvorlig misbilligelse herom.

Det synes derfor åbenbart, at det der skal bære en rigsretssag, er en selvstændig bedømmelse af forholdet om Inger Støjberg direkte eller indirekte gav en (klart) ulovlig instruks.

Spørgsmålet om sagen skal indbringes for Rigsretten er for så vidt ikke alene et juridisk spørgsmål. Hvis der ønskes gjort retligt ministeransvar gældende, dvs. rejst sag ved Rigsretten mod Inger Støjberg, som tidligere minister, forudsætter det en folketingsbeslutning, som i princippet behandles som et lovforslag.

Der vil helt givet – hvis kommissionens beretning lægges til grund – kunne være et grundlag for at indbringe sagen for Rigsretten. Afgørende er snarere om det kan forventes, at Rigsretten vil bedømme forholdet på samme måde, som Instrukskommissionen, herunder på samme måde vurdere at der foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, og i givet fald hvilken straf Inger Støjberg kan ifalde.

5. Forhold der kunne tale for en rigsretssag

Instrukskommissionen sammenfatter i det store og hele Inger Støjbergs rolle således (beretningens pkt. 4.7., side 67):

- Pressemeldelsen, som Inger Støjberg ubestridt ønskede formuleret uden undtagelser anses som en del af en instruks og den har Inger Støjberg et (personligt) ansvar for. Pressemeldelsen kunne således læses, som om den udtrykte (ønske om) en ulovlig administration
- Kommissionen bortser fra det ministernotat, som Inger Støjberg ellers godkendte den 9. februar 2016, og som beskrev undtagelser, bl.a. på baggrund af den senere udvikling samme dag som ministernotatet blev godkendt og dagen efter, hvor pressemeldelsen blev udsendt (det hedder i beretningens side 825, at 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 pressemeldelsen"). Kommissionen nævner også at ministernotatet først er blevet fremlagt for kommissionen i forbindelse med Inger Støjbergs vidneafhøring i kommissionen
- Der er modsatrettede forklaringer om hvilken instruks Udlændingestyrelsen har modtaget. En afdelingschef i departementet forklarer, at hun samme dag som pressemeldelsen blev udsendt udtrykkeligt instruerede Udlændingestyrelsen om undtagelsesmulighederne. En vicedirektør i Udlændingestyrelsen mener, at afdelingschefen tværtimod instruerede om at praksis skulle håndteres i overensstemmelse med pressemeldelsen. Kommissionen har foretaget en almindelig bevisbedømmelse og har i det hele tilsidesat afdelingschefens forklaring (i beretningen, side 824, 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" om at den instruktion, som afdelingschefen har forklaret, at hun har afgivet, ikke er afgivet, som forklaret). Kommissionens vurdering baserer sig vel på, at det er svært at se incitamentet for at vicedirektøren skulle afgive en urigtig forklaring og Udlændingestyrelsen i øvrigt administrere imod en instruks, og ud fra sagens samlede omstændigheder
- Inger Støjberg var ubestridt blevet advaret om at en undtagelsesfri ordning ville være ulovlig

- Inger Støjbergs udtrykte ønske om en undtagelsesfri praksis, trods advarsler fra embedsværket om at en sådan praksis ville være ulovlig, medførte som en direkte konsekvens, at embedsfolk i departementet afgav en undtagelsesfri instruks til udlændingestyrelsen
- Instruksen (de tre dele), som den forstås af kommissionen, fra departementet til Udlændingestyrelsen, var klart ulovlig
- Der foreligger i sagen omstændigheder, der ud fra en samlet vurdering kan tale for at tilsidesætte en række af de afgivne forklaringer til støtte for, at der ikke er givet en undtagelsesfri instruks, herunder f.eks. at den instruks som afdelingschefen i departementet har forklaret om, alene er afgivet mundtligt, mens pressemeddelelsen uden undtagelserne er oversendt i en e-mail uden videre kommentarer, og det forhold at ministernotatet af 9. februar 2016 først sent blev inddraget i sagen

Det er således kommissionens samlede vurdering, at der foreligger et ansvar for Inger Støjberg i forhold til den ulovlige ordre eller den ulovlige administration, fordi Inger Støjbergs udtrykte ønske om en undtagelsesfri praksis – ifølge kommissionen direkte - medførte den konsekvens, at embedsfolk fra departementet gav Udlændingestyrelse mundtlig instruks i overensstemmelse med Inger Støjbergs ønsker, og fordi Inger Støjberg var blevet advaret om, at en sådan praksis ville være klart ulovlig.

6. Forhold der kunne tale imod en rigsretssag

I sagen, som den foreligger beskrevet i Instrukskommissionens delberetning, indeholdes dog også forhold, som afgørende taler imod en rigsretssag og imod at Inger Støjberg bærer et personligt ansvar for den ulovlige praksis, som Kommissionen mener foreligger.

Disse kan i korthed beskrives således:

- Inger Støjberg har ikke direkte afgivet en ulovlig instruks
- En praksis i henhold til pressemeddelelsen, ville utvivlsomt være ulovlig, men en pressemeddelelse er ikke logisk en forvaltningsretlig instruks. Afgørende er derfor mere hvad der er sker før og efterfølgende, idet pressemeddelelsen ikke i sig selv ses at være ulovlig ved offentliggørelsen
- Inger Støjberg har ikke hverken direkte eller indirekte givet en instruks til Udlændingestyrelsen om at administrere ulovligt. Der er ingen vidner der forklarer, at Inger Støjberg skulle have givet instruks om at administrere ulovligt eller at Inger Støjberg i øvrigt var vidende om at en sådan instruks blev givet
- En lang række embedsfolk, herunder departementschefen, har klart over for Inger Støjberg, meddelt, at uanset hvad der nu stod i pressemeddelelsen, ville man administrere med undtagelser. Dette er bekræftet under vidneførelsen for kommissionen (bl.a. beretningens pkt. 5.2.2.4., side 109, hvor det hedder "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" og beretningens side 143 hvor departementschefen forklarer, at han til Inger Støjberg i forbindelse med at han godkendte pressemeddelelsen sagde "at hun skulle vide, at de ikke ville administrere ulovligt, hvorfor de ville administrere med undtagelser, uanset hvad der blev meldt ud i pressemeddelelsen"). Det forekommer derfor ikke nærliggende, at det på denne baggrund skulle have stået klart for Inger Støjberg, at der var nærliggende risiko endsige risiko for at der ville blive administreret uden undtagelser
- Der er vidner, der for kommissionen forklarer, at de har givet instruks til Udlændingestyrelsen om at der skulle administreres med undtagelser. Kommissionen har tilsidesat disse forklaringer, men bl.a. det forhold at Udlændingestyrelsen allerede i løbet af februar 2016 begynder at forelægge departementet konkrete sager med henblik på vurdering af om der kunne undtages fra reglen om at asylpar skulle adskilles, synes mest nærliggende at bekræfte, at Udlændingestyrelsen ikke har modtaget instruks om undtagelsesfri administration
- Det fremgår ikke af kommissionens beretning, at Inger Støjberg skulle have været orienteret om hvordan departementet instruerede Udlændingestyrelsen om forvaltningen af adskillelsen af asylsøgende par
- Det kan ikke være ulovligt at Inger Støjberg har udtrykt sine (politiske) ønsker og hensigter i relation til håndtering af adskillelse af asylsøgende par
- Det fremgår af kommissionens beretning, at Inger Støjberg allerede i første halvdel af marts 2016 udtrykkeligt accepterede, at der konkret kunne være visse undtagelser til ordningen
- Det synes ikke oplagt at Inger Støjberg, som minister, personligt skulle følge op på at der blev givet den rigtige instruks til Udlændingestyrelse med mulighed for undtagelser
- Hvis der er udstedt en ulovlig instruks til Udlændingestyrelsen synes denne ikke efter omstændighederne oplagt at kunne tilregnes Inger Støjberg personligt

- Den ulovlige administration skyldes i øvrigt ifølge kommissionen ikke grundlæggende instruksens indhold, men en juridisk fejlbedømmelse i Udlændingestyrelsen bl.a. af muligheden for at adskille asylpar uden iagttagelse af almindelige forvaltningsretlige principper, en fejlbedømmelse som Inger Støjberg vanskeligt kan have et personligt ansvar for
- Kommissionen konkluderer, at praksis fortsat er ulovlig og at den fornødne hjemmel for den aktuelle ordning ikke er tilstede (beretningens pkt. 4.4.4., side 63), men heller ikke den nuværende minister på området har ændret praksis

7. Konklusioner og en foreløbig vurdering af om en rigsretssag kan forventes at føre til domfældelse

Om en rigsretssag vil føre til domfældelse af Inger Støjberg, er ganske vanskeligt at forudsige med nogen grad af sikkerhed, men det synes til gengæld med stor sikkerhed at kunne siges, at udfaldet i hvert fald ikke er givet på forhånd. Det synes – alt andet lige – mindst lige så sandsynligt, at en dom i Rigsretten vil frikende Inger Støjberg for et personligt ansvar for den (påståede) ulovlige ordre, som at Inger Støjberg vil blive kendt skyldig.

I meget vidt omfang vil resultatet, som i kommissionen, bero på en bevisbedømmelse af det omfattende skriftlige materiale og de i Rigsretten afgivne vidneforklaringer. Det kan i den forbindelse antages, at Rigsretten, når der netop i formen er tale om en straffesag, vil være mere tilbageholden navnlig i sin bevisvurdering.

To forhold vil være afgørende for et evt. personligt ansvar for Inger Støjberg i Rigsretten:

1. Er der overhovedet afgivet en ulovlig instruks?
2. Medfører det forhold at Inger Støjberg vedvarende fastholdt et politisk ønske om en undtagelsesfri praksis, at Inger Støjberg ifalder ansvar for at embedsfolk, uden at Inger Støjberg direkte har udtalt en tjenestebefaling om, at der skulle iværksættes en praksis i strid med loven, og i øvrigt har godkendt og accepteret et – ganske vist - snævert rum for undtagelser kort tid efter pressemeddelelsens offentliggørelse, evt. alligevel afgiver en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen?

Ovenstående er ingenlunde åbenbart og det må forventes, at Rigsretten vil foretage sin egen bedømmelse af begge spørgsmål.

Instrukskommissionens formand har været en landsdommer. Ud fra et praktisk synspunkt synes navnlig højesteretsdommerne i Rigsretten på denne baggrund i øvrigt at stå mere frit uden at være påvirket af evt. kollegiale hensyn.

Inger Støjberg – og med hende hendes særlige rådgiver Mark Thorsen - synes at have været usædvanlig tydelig i kommunikationen om den politiske hensigt, og vel også med en vis risiko for at tromle embedsværket med sin retorik og – til tider - respektløshed, som synes at præge noget af den foreliggende dokumentation i sagen, men der er for så vidt tale om legitime politiske ønsker, som en minister til enhver tid kan søge at fremme med alle lovlige midler.

Trods Instrukskommissionens klare – men også strammede - konklusioner i delberetningen, synes det ikke oplagt, at Inger Støjberg har instrueret, anmodet nogen om at udføre eller i øvrigt ønsket ulovlige handlinger til fremme for sine politiske mål.

Kommissionen anfører da også selv herom (beretningens bilag 2, pkt. 2.2.), at Inger Støjberg "ikke på noget tidspunkt" har udtalt, "at der skulle administreres uden undtagelser, uanset om dette var ulovligt" og videre i delberetningen (beretningens pkt. 7.3.2.7.4., side 716), anføres at der ikke er grundlag for at konkludere, at Inger Støjberg har givet en direkte tjenestebefaling til sine embedsfolk om at administrere i strid med loven. Instruksen er heller ikke efter kommissionens konklusioner afgivet af Inger Støjberg i sin helhed. Inger Støjberg har alene medvirket til pressemeddelelsens udformning af 10. februar 2016.

Bortset fra det politiske ansvar, som Inger Støjberg, som minister må påtage sig for sine embedsfolks handlinger, så bygger kommissionens konklusioner om Inger Støjbergs personlige ansvar på, at det må have stået Inger Støjberg klart, at der med pressemeddelelsen og de forudgående diskussioner med embedsværket var en nærliggende risiko for, at der ville blive administreret uden undtagelser.

Dette synes imidlertid efter omstændighederne slet ikke klart og er afgørende, uanset om departementet har givet Udlændingestyrelsen instruks om at administrere efter pressemeddelelsen eller ej.

Flere vidneforklaringer i kommissionen bekræfter, at Inger Støjberg godkendte undtagelser, senest ved ministernotatet godkendt den 9. februar 2016, og på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. På koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 var også Udlændingestyrelsens direktør til stede. Han har selv forklaret, at han under mødet ikke forestillede sig at pressemeddelelsen skulle/kunne stå alene og at det på mødet blev tilkendegivet, at Udlændingestyrelsen uanset hvad skulle administrere lovligt (beretningens pkt. 7.3.2.2.1., side 651).

Det synes på denne baggrund uforståeligt, at Udlændingestyrelsen ikke selv afsøgte en fastere og mere sædvanlig instruks end at henholde sig til pressemeddelelsen og oversendelsen af denne. Inger Støjberg synes ikke naturligt at kunne pålægges et personligt ansvar for dette forhold.

Sammenfattende synes det mest nærliggende at konkludere:

- Inger Støjberg har tydeligt kommunikeret sine politiske ønsker og hensigter, hvilket dog ikke i sig selv er ulovligt
- Inger Støjberg har fået rådgivning fra sine embedsfolk om at administration uden undtagelser var ulovlig
- Inger Støjberg har fået rådgivning fra sine embedsfolk om at undtagelserne kunne begrænses ganske meget
- Inger Støjberg har i en række sammenhænge senest ved godkendelse den 9. februar 2016 af ministernotatet og på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, accepteret at der blev administreret med visse undtagelser
- Inger Støjbergs pressemeddelelse af 10. februar 2016 blev godkendt/accepteret af departementschefen, som i denne forbindelse præciserede, at uanset denne, ville der blive administreret lovligt
- Intet tyder på at Inger Støjberg kendte den præcise instruktion til Udlændingestyrelsen og burde heller ikke har været vidende herom
- En pressemeddelelse kan normalt ikke anses som en forvaltningsretlig instruktion til de underliggende forvaltningsmyndigheder og konkret gengiver den i øvrigt hovedlinjerne i praksis, idet Inger Støjberg ubestridt 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 ville kunne skilles ad, og at undtagelsesmulighederne kunne gøres ganske snævre (beretningens pkt. 4, side 701). Til støtte for at en pressemeddelelse ikke kan anses for en forvaltningsretlig instruktion kan i øvrigt anføres, at Justitsministeriet i notits af 18. november 2020 vedrørende Mink-sagen har anført, at "Udtalelser på pressemøder og politiske udmeldinger i øvrigt udgør hverken administrative retsfor skrifter eller konkrete forvaltningsakter, der kan skabe rettigheder eller pligter for borgerne". En pressemeddelelse må anses for at udgøre en politisk udmelding
- Flere delelementer (2. og 3. del) i instruksens, som kommissionen forstår denne, er givet af embedsfolk i departementet. Ifølge beretningen var det en afdelingschef der gav instruks efter anmodning fra departementschefen. Begge har udtrykkeligt forklaret, at instruksens var forskellig fra pressemeddelelsen

Det synes således ikke klart, at det må eller burde have stået Inger Støjberg klart, at der var en nærliggende risiko for, at der ville blive administreret i overensstemmelse med pressemeddelelsen.

Selvom det ikke fremgår af pressemeddelelsen, at ordningen havde undtagelser, blev der i øvrigt rent faktisk ikke administreret således. Der blev hurtigt gjort undtagelser, som Inger Støjberg udtrykkeligt accepterede. Udlændingestyrelsen synes således senest fra den 12. februar 2016 at være klar over, at konkrete sager, der indeholdt juridisk tvivl om, hvorvidt adskillelse ville være lovlig, kunne forelægges departementet til godkendelse (beretningens pkt. 5.4.1.3, side 185-186). Disse forhold synes for at vidt mest nærliggende af bekræfte den udlægning af instruksens 3. del (telefonsamtalen), som afdelingschefen i departementet har afgivet forklaring om (beretningens pkt. 5.3.2.2, side 146).

Samlet set vurderer kommissionen administrationen i Udlændingestyrelsen som klart ulovlig. Kommissionen fastslår bl.a., at manglende partshøring og de individuelle vurderinger af de enkelte sager har været klart mangelfuld, men redegør ikke nærmere for, hvilken konkret indflydelse selve instruksens

indhold har haft på, at der blev administreret klart ulovligt og - ikke mindst afgørende - hvordan den ulovlige administration var en følge af selve instruks.

Hver af de involverede embedsfolk kunne i øvrigt på et hvert tidspunkt have anmodet om at få en skriftlig og klar instruks (tjenestebefaling) om den påtænkte praksis for administration af området, såfremt man var i tvivl om det præcise indhold og karakteren af den omhandlede instruks, som var altovervejende drøftet og kommunikeret mundtligt. Det må navnlig gælde, når det er blevet opfattet som en instruks, der indebar en ulovlig praksis på området.

Såfremt departementet har givet Udlændingestyrelsen instruks om en undtagelsesfri administration eller Udlændingestyrelsen selv efter instruks fra departementet om at administrere med snævre undtagelser alligevel i en kortere periode fra 11. februar 2016, har administreret helt undtagelsesfrit, synes det mest nærliggende derfor at være, at dette beror på en misforståelse, misforstået loyalitet over for ministerens udtrykte politiske hensigt, eller fejl begået af embedsfolk i departementet eller i Udlændingestyrelsen på grund af uklare forhold, skiftende persondeltagelse på diverse møder eller almindelig travlhed, og at dette ikke kan bebrejdes Inger Støjberg eller have være påregneligt for hende.

Det er på nuværende tidspunkt også uklart, hvorledes Kommissionen vurderer de involverede embedsfolk eventuelle ansvar og i hvilket omfang de har levet op til de forpligtelser, som påhviler embedsfolk generelt, da det først vil blive offentliggjort på et senere tidspunkt i kommissionens senere resterende beretning (bind 6). Man kan derfor gøre gældende, at der ikke kan ske en fuldstændig vurdering af sagen, herunder af Inger Støjbergs rolle, før de involverede embedsfolks personlige ansvar er fuldt ud belyst.

På ovennævnte baggrund og under hensyn navnlig til det forhold, at Inger Støjberg ubestridt ikke har udtalt, at der skulle administreres uden undtagelse, uanset om det var ulovligt, at Inger Støjberg ikke har instrueret Udlændingestyrelsen i en ulovlig administration, og at Inger Støjberg heller ikke med nogen rimelighed burde have indset at der ville blive administreret ulovligt på grund af hendes politiske hensigt, synes det ikke oplagt,

- at sagen indbringes for Rigsretten, og
- at sagen i givet fald vil føre til en domfældelse

Inger Støjberg synes – i modsætning til kommissionens konklusioner - at have været i berettiget god tro og kunne uden videre på baggrund af de foreliggende omstændigheder og udsagnene fra embedsfolkene gå ud fra at der ville blive administreret lovligt.

Inger Støjbergs hensigt med praksisændringen var utvivlsomt, at alle asylpar skulle adskilles, men det synes ikke deraf, som Kommissionens konklusioner må bygge på en præmis om, med nogen grad af sikkerhed at kunne udledes, at denne hensigt skulle effektueres, uanset om dette var ulovligt. Dette bekræftes af 1) ministernotatet, 2) embedsfolkernes udsagn over for Inger Støjberg ved godkendelsen af pressemeddelelsen og 3) det forhold at Inger Støjberg faktisk kort tid efter pressemeddelelsen godkendte de første konkrete undtagelser. Det synes derfor utvivlsomt, at Inger Støjberg ikke gennemførte den politiske hensigt, hun måtte have haft med praksisændringer, som udtryk i pressemeddelelsen af 10. februar 2016, men tværtimod accepterede undtagelser.

Udfaldet af en rigsretssag er hermed ikke åbenbart og det vurderes mindst lige så sandsynligt, at Inger Støjberg frikendes for forholdet om at have et personligt ansvar for den evt. ulovlige instruks, som at Inger Støjberg dømmes og ifalder straf.

En overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, som er den i loven relevante bestemmelse for et evt. ansvar, forudsætter, som tidligere nævnt, forsæt eller grov uagtsomhed. Efter ministeransvarlighedslovens § 6 er strafferammen for overtrædelse af lovens § 5 bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år.

Selv hvis forholdet måtte blive vurderet, som en overtrædelse af lovens § 5, synes omstændighederne i sagen, herunder 1) den rådgivning, som Inger Støjberg modtog fra sine embedsfolk særligt ved udformningen af pressemeddelelsen, 2) det forhold at Inger Støjberg ikke har afgivet en direkte ordre om at administrere ulovligt og navnlig 3) det forhold at vel heller ikke kommissionen i sine konklusioner finder at der foreligger forsæt, men højst uagtsomhed, jf. den påståede accept af at der "var nærliggende risiko for" at der ville blive administreret uden undtagelser, at indebære at der ikke er tale om en alvorlig overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5. Dette må forventes udtrykt i en evt. strafudmåling.

Anvendelse af den laveste strafart, bøde, synes derfor maksimalt at være hvad der kan komme på tale, hvis Inger Støjberg kendes skyldig.

Venlig hilsen



Peer Schaumburg-Müller

Vicedirektør, adj. professor, ekstern lektor, censor og censornæstformand

E: psm@tdc.dk

Gammel Kongevej 127
1850 Frederiksberg C