



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2019-5

**Intern e-mail i
Udlændingestyrelsen
var omfattet af
ombudsmandens
tidligere anmodning
om akter**

Resumé

7. marts 2019

Ombudsmanden havde i 2017 afsluttet en undersøgelse af Udlændinge- og Integrationsministeriet vedrørende en instruks, som ministeren i 2016 havde givet Udlændingestyrelsen om indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere. Den skriftlige instruks var blevet suppleret af mundtlige instrukser til Udlændingestyrelsen.

Forvaltningsret

1.4

9

Ombudsmanden konkluderede i 2017 bl.a., at den skriftlige instruks efter sit indhold var ulovlig, og at den samtidig medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i de konkrete sager. Ombudsmanden fandt sammenfattende ministeriets fremgangsmåde særdeles kritisabel.

Ombudsmanden havde i forbindelse med sin undersøgelse bedt om at modtage de sagsakter i ministeriet og Udlændingestyrelsen, der "belyser myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til den omhandlede instruks", uanset om der var tale om f.eks. e-mails, "mavebælter", sms'er, håndskrevne notater mv.

Mindre end tre måneder efter at ombudsmanden havde afsluttet sin undersøgelse, fandt en medarbejder i Udlændingestyrelsen tilfældigt en intern e-mail fra Udlændingestyrelsens direktør om, hvad ministeren på et møde med Udlændingestyrelsen mundtligt havde givet udtryk for i relation til gifte eller samlevende asylansøgere.

E-mailen var ikke tidligere blevet udleveret til ombudsmanden. Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet udtalte efterfølgende til ombudsmanden, at e-mailen ikke belyste retlige overvejelser i sagen, og at den derfor heller ikke var blevet sendt til ombudsmanden senere.

Ombudsmanden fandt det bekymrende, at Udlændingestyrelsen ikke havde fundet e-mailen tidligere, og han anså det for en klar fejlvurdering, at den ikke blev anset for omfattet af pligten til udlevering til ombudsmandsinstitutionen. Samtidig udtalte han, at forløbet måtte give Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet anledning til overvejelser med sigte på at undgå lignende tilfælde og tilsvarende fejl fremover.

Samlet set gav e-mailen ikke ombudsmanden anledning til at foretage mere i forhold til, hvad der er anført i hans redegørelse fra 2017.

(Sag nr. 19/00568)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

1. Indledning og sammenfatning

Ved brev af 28. februar 2019 har Udlændinge- og Integrationsministeriet besvaret mit brev af 1. februar 2019.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i den forbindelse vedlagt et notat af 22. februar 2019 fra Udlændingestyrelsen og en række yderligere sagsakter mv.

Nedenfor i pkt. 2-6 anfører jeg mine bemærkninger til ministeriets svar.

Mine konklusioner kan sammenfattes således:

- Jeg finder det bekymrende, at Udlændingestyrelsen ikke i forbindelse med den oprindelige fremsøgning af akter til brug for min undersøgelse identificerede bl.a. den omhandlede e-mail af 10. februar 2016 kl. 13.45, men at den i stedet – som jeg forstår det – tilfældigt blev fundet i forbindelse med en konkret medarbejders oprydning på sin computer.

Jeg finder, at forløbet må give Udlændingestyrelsen – og Udlændinge- og Integrationsministeriet som overordnet myndighed – anledning til overvejelser med sigte på at undgå lignende tilfælde fremover.

- Jeg anser det for en klar fejlbedømmelse fra Udlændingestyrelsens side, at bl.a. den nævnte e-mail ikke – da den i juni 2017 blev fundet – blev anset for omfattet af pligten til udlevering til ombudsmandsinstitutionen. Jeg anser det endvidere for en klar fejlbedømmelse fra Udlændinge- og Integrationsministeriets side, at man i brevet af 28. februar 2019 har givet udtryk for at være enig i Udlændingestyrelsens vurdering.

Jeg finder, at forløbet må give Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet anledning til overvejelser med sigte på at undgå tilsvarende fejl fremover.

- Samlet set giver den nævnte e-mail mig ikke anledning til at foretage mere i forhold til, hvad der er anført i min redegørelse af 23. marts 2017.

E-mailen understøtter imidlertid efter min opfattelse yderligere mine konklusioner i den nævnte redegørelse.

Jeg henviser i den forbindelse til pkt. 7 i redegørelsen. Her anførte jeg bl.a., at ministerens instruks af 10. februar 2016 – ud over efter sit indhold at være ulovlig – efter min opfattelse ”medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i de konkrete sager om adskilt indkvartering”, og at ministeriets fremgangsmåde i sagen samlet set havde været ”meget risikabel i forhold til ministeriets grundlæggende pligt til sikring af lovlige administration på området”.

Jeg kan derfor i det hele henholde mig til min tidligere vurdering af sagen.

- Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets ansvar, at alle relevante akter i ministeriet er stillet til rådighed for mig, således at jeg – med de nu foreliggende e-mails af 10. februar 2016 og det øvrige fremsendte materiale – kan lægge til grund, at der ikke foreligger yderligere akter mv. af relevans for min undersøgelse.

Jeg har noteret mig indholdet af de øvrige sagsakter, som Udlændingestyrelsen har fremsendt. De giver mig ikke anledning til at foretage videre.

2. Det omhandlede dokumentes ægthed mv.

2.1. Mine spørgsmål

I mit brev af 1. februar 2019 spurgte jeg bl.a. Udlændinge- og Integrationsministeriet om, hvorvidt to angivelige e-mails udvekslet den 10. februar 2016 mellem ansatte i Udlændingestyrelsen – der er indeholdt i det dokument, som jeg har modtaget fra et dagblad – kan anses for ægte.

Jeg spurgte også, om den e-mail, der angiver at være sendt den 10. februar 2016 kl. 13.45, i givet fald er den, der er omtalt i udlændinge- og integrationsministerens supplerende besvarelse af 22. juni 2017 af spørgsmål nr. 856 fra Udlændinge- og Integrationsudvalget (UUI alm. del).

2.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets svar

Det fremgår af Udlændinge- og Integrationsministeriets brev af 28. februar 2019, at begge spørgsmål kan besvares bekræftende.

2.3. Mine bemærkninger

Jeg tager det oplyste til efterretning.

3. Tidspunktet for e-mailens fremkomst

3.1. Mine spørgsmål

I mit brev af 1. februar 2019 bad jeg om Udlændinge- og Integrationsministeriets bemærkninger til, at Udlændingestyrelsen først den 22. juni 2017 blev opmærksom på den nævnte e-mail af 10. februar 2016 kl. 13.45.

Jeg anførte i den forbindelse:

”Som anført i pkt. 1 ovenfor fremgår det af udlændinge- og integrationsministerens supplerende svar af 22. juni 2017 til Udlændinge- og Integrationsudvalget, at Udlændingestyrelsen først samme dag var blevet opmærksom på den omtalte e-mail.

Som Udlændinge- og Integrationsministeriet ved, anmodede jeg som led i min undersøgelse af sagen om adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere ad flere omgange om sagsakter fra ministeriet og Udlændingestyrelsen.

Jeg henviser i den forbindelse til mine breve af 11. maj og 13. juni 2016.

I Udlændinge- og Integrationsministeriets brev af 30. maj 2016 – som er et svar på mit brev af 11. maj 2016 – anførte ministeriet bl.a. følgende:

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

Det bemærkes, at udlændingemyndighederne har valgt at foretage en bred afgrænsning af de relevante akter. Der er således – ud over 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 besvarelse til ombudsmanden mv.’

Jeg beder venligst om Udlændinge- og Integrationsministeriets bemærkninger til, at Udlændingestyrelsen først den 22. juni 2017 blev opmærksom på den omtalte e-mail af 10. februar 2016.”

3.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets svar

Af Udlændinge- og Integrationsministeriets svar af 28. februar 2019 fremgår – med henvisning til Udlændingestyrelsens notat af 22. februar 2019 – at ”en konkret medarbejder i Udlændingestyrelsen den 22. juni 2017 blev opmærksom på e-mailen som led i en oprydning i sine e-mails”.

3.3. Mine bemærkninger

3.3.1. Ombudsmanden skal efter § 21, 1. pkt., i lov om Folketingets Ombudsmand bedømme, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver.

Ombudsmandsinstitutionens undersøgelse af sager foregår i praksis på skriftligt grundlag, dvs. bl.a. på grundlag af den pågældende sags akter. I overensstemmelse med dette bestemmer ombudsmandslovens § 19, stk. 1, at myndigheder, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger og udlevere de dokumenter mv., som forlanges af ombudsmanden. Jeg henviser nærmere til bl.a. Jon Andersen mfl., Ombudsmandsloven med kommentarer (2013), s. 170 ff.

3.3.2. Ombudsmandsinstitutionen har ikke praktisk mulighed for at undersøge, om myndighederne har udleveret samtlige relevante akter. Institutionens arbejde er derfor helt afhængigt af, at de undersøgte myndigheder selv er tilstrækkeligt omhyggelige i deres fremsøgning af akter.

Er dette ikke tilfældet, vil det kunne indebære, at ombudsmandens undersøgelse af den pågældende sag sker på utilstrækkeligt grundlag.

3.3.3. Om det foreliggende spørgsmål bemærker jeg herefter:

Jeg lægger til grund, at Udlændingestyrelsen har været omhyggelig i sin fremsøgning af de akter, som styrelsen skulle stille til rådighed for min undersøgelse.

Den omhandlede e-mail er imidlertid dateret den 10. februar 2016 – dvs. den dag, hvor udlændinge-, integrations- og boligministerens instruks blev udsendt. Den er udvekslet mellem blandt andre den daværende direktør for Udlændingestyrelsen og flere centralt placerede medarbejdere i styrelsen. I emnefeltet er bl.a. anført: ”Støjberg: INGEN barnebrude må bo med ægtefælle”.

Under de anførte omstændigheder finder jeg det bekymrende, at styrelsen ikke i forbindelse med den oprindelige fremsøgning af akter til brug for min undersøgelse identificerede bl.a. den pågældende e-mail, men at den i stedet – som jeg forstår det – tilfældigt blev fundet i forbindelse med en konkret medarbejders oprydning på sin computer.

Jeg finder, at forløbet må give Udlændingestyrelsen – og Udlændinge- og Integrationsministeriet som overordnet myndighed – anledning til overvejelser med sigte på at undgå lignende tilfælde fremover.

4. Pligt til udlevering til Folketingets Ombudsmand

4.1. Mine spørgsmål

I mit brev af 1. februar 2019 bad jeg Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyse, om ministeriet var enig i Udlændingestyrelsens vurdering, hvorefter den omtalte e-mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 ikke var omfattet af min anmodning om sagsakter til brug for min oprindelige undersøgelse, jf. mine breve af 11. maj og 13. juni 2016.

Jeg anførte i den forbindelse:

”Efter § 19, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand er myndigheder mv., der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som ombudsmanden beder om.

I spørgsmål nr. 1000 af 30. juni 2017 (alm. del) til udlændinge- og integrationsministeren spurgte Udlændinge- og Integrationsudvalget bl.a., om ombudsmanden er bekendt med den e-mail, der er omtalt i ministerens supplerende svar af 22. juni 2017.

Af udlændinge- og integrationsministerens besvarelse af 9. oktober 2017 fremgår, at Udlændinge- og Integrationsministeriet til brug for besvarelsen har indhentet bl.a. følgende bidrag fra Udlændingestyrelsen:

’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.’

Det fremgår også af svaret, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ’henviser’ til bidraget fra Udlændingestyrelsen.

Jeg beder i den forbindelse venligst Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyse, om ministeriet er enig i Udlændingestyrelsens vurdering.”

4.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets svar

Af Udlændinge- og Integrationsministeriets svar af 28. februar 2019 fremgår bl.a.:

"Om Udlændingestyrelsens vurdering af, om den omtalte e-mail er omfattet af de dokumenter mv., som Folketingets Ombudsmand ved breve af 11. maj og 13. juni 2016 bad om, kan Udlændinge- og Integrationsministeriet henvise til Udlændingestyrelsens bidrag, herunder navnlig:

'E-mailen afsendt kl. 13.10 indeholder alene en orientering om, at presseenheden i det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium telefonisk havde kontaktet styrelsens pressemedarbejder med en orientering om, at ministeriet kl. 14.30 samme dag ville offentliggøre en pressemeddelelse samt en redegørelse om indkvartering af de såkaldte barnebrude. E-mailen og emnetitlen afspejler de oplysninger om den kommende pressemeddelelse, som ministeriets presseenhed havde oplyst under samtalen.

[...]

E-mailen afsendt kl. 13.45 giver en kort umiddelbar beskrivelse af den daværende direktørs forståelse af ministerens holdning tilkendegivet på det koncerndirektionsmøde, der blev afholdt i departementet samme dag.

[...]

De to konkrete e-mails er en intern korrespondance mellem en af Udlændingestyrelsens pressemedarbejdere og den daværende direktør for styrelsen om pressehåndtering.

Den interne korrespondance involverede endvidere to vicedirektører og en kontorchef i styrelsen med henblik på, at arbejdet i styrelsen i tidsrummet mellem kl. 13.10 og kl. 14.30 den 10. februar 2016 kunne tilrettelægges på en hensigtsmæssig måde. Dette omfattede primært at iværksætte beredskab til pressehåndtering samt at orientere relevante medarbejdere om tidspunktet for udsendelsen af pressemeddelelsen.

[...]

Der er [...] – efter styrelsens opfattelse – hverken tale om et mødereferat eller en korrespondance, der belyser retlige overvejelser i sagen.

[...]

Udlændingestyrelsen lagde ved beslutningen om ikke at oversende e-mailen afsendt kl. 13.45 den 10. februar 2016 til Folketingets Ombudsmand afgørende vægt på, at e-mailen – efter styrelsens opfattelse –

hverken udgør et mødereferat eller belyser retlige overvejelser, som ministeriet foretog forud for udstedelsen af ministerens instruks af 10. februar 2016.

Styrelsen lagde således til grund, at de to e-mails af 10. februar 2016 alene var en intern korrespondance i Udlændingestyrelsen med det formål, at arbejdet i styrelsen i tidsrummet mellem kl. 13.10 og kl. 14.30 den 10. februar 2016 blev tilrettelagt hensigtsmæssigt, herunder særligt at der blev iværksat beredskab til pressehåndtering, og at relevante medarbejdere blev orienteret om tidspunktet for udsendelsen af pressemeddelelsen.

Endvidere lagde styrelsen vægt på, at e-mailen afsendt kl. 13.45 den 10. februar 2016 alene giver en beskrivelse af den daværende direktørs forståelse af, at ministeren på koncerndirektionsmødet havde givet udtryk for sin holdning til emnet. Ministerens politiske holdning var den 22. juni 2017 offentligt kendt, og oplysningen indgik – efter styrelsens vurdering foretaget den 22. juni 2017 – allerede i grundlaget for ombudsmandens redegørelse af 23. marts 2017 om sagen.

Udlændingestyrelsen vurderede således – som det også fremgår af besvarelsen af 9. oktober 2017 af spørgsmål nr. 1000 fra Udlændinge- og Integrationsudvalget – at e-mailen afsendt kl. 13.45 den 10. februar 2016 ikke indeholdt nye oplysninger om det nærmere indhold af drøftelserne på koncerndirektionsmødet.’

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ingen bemærkninger hertil, og ministeriet er enig i Udlændingestyrelsens vurdering af, at den omtalte e-mail ikke findes at være omfattet af de dokumenter mv., som ombudsmanden ved breve af 11. maj og 13. juni 2016 bad om. Det forhold, at der ved dokumentgennemgangene til brug for besvarelsene af ombudsmandens breve af 11. maj og 13. juni 2016 blev foretaget en bred afgrænsning af de relevante akter og dokumenter mv., og at ombudsmanden som følge heraf fik udleveret dokumenter, som ikke var omfattet af ombudsmandens anmodninger, ændrer ikke herved.”

4.3. Mine bemærkninger

4.3.1. Om vigtigheden af, at myndighederne stiller bl.a. de relevante sagsakter til rådighed for ombudsmandsinstitutionen, henviser jeg til pkt. 3.3 ovenfor.

I mine breve af 11. maj og 13. juni 2016 bad jeg om at modtage de sagsakter i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen, der ”belyser myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til den omhandlede instruks”.

I det sidstnævnte brev præciserede jeg, at dette gjaldt, "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".

I Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets brev af 30. maj 2016 anførte ministeriet som nævnt i pkt. 3.1 ovenfor bl.a., at "udlændingemyndighederne har valgt at foretage en bred afgrænsning af de relevante akter".

4.3.2. I selve sagen var det et hovedspørgsmål, hvad der fra ministeriets side var blevet tilkendegivet over for bl.a. Udlændingestyrelsen i dagene omkring udstedelsen af ministerens instruks af 10. februar 2016. Om spørgsmålet anføres i ministeriets brev af 14. juli 2016 bl.a.:

"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.

...

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.

...

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.”

4.3.3. Som det fremgår af pkt. 6.3 og 6.4 i min redegørelse af 23. marts 2017, gav det mig anledning til væsentlige overvejelser, hvad jeg på dette punkt kunne lægge til grund for min vurdering af sagen.

I pkt. 6.4 anførte jeg i den forbindelse bl.a.:

”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.”

4.3.4. Om det foreliggende spørgsmål bemærker jeg herefter:

E-mailen af 10. februar 2016 kl. 13.45 fra Udlændingestyrelsens daværende direktør var et svar på en e-mail samme dag kl. 13.10. Her blev det om ministerens instruks bl.a. anført, at ”[b]udskabet er efter det oplyste, at ingen mindreårige under 18 må bo sammen med deres ægtefælle”.

Til dette svarede styrelsens direktør:

”Ja. Mødet jeg var til i ministeriet efterlod ingen tvivl om hendes indstilling til sagen – uanset Børnekonventionen, når parret har et fælles barn.”

Som jeg vender tilbage til i pkt. 5.3 nedenfor, kan der efter min opfattelse være flere mulige forståelser af sidstnævnte e-mail.

I lyset af det, der er anført ovenfor, må det imidlertid anses for klart, at e-mailet kunne være relevant for min undersøgelse af sagen og herunder bl.a. have givet anledning til yderligere spørgsmål til såvel styrelsen som ministeriet.

På den anførte samlede baggrund anser jeg det for en klar fejlvurdering fra Udlændingestyrelsens side, at bl.a. den omhandlede e-mail ikke – da den i juni 2017 blev fundet – blev anset for omfattet af pligten til udlevering til ombudsmandsinstitutionen.

Jeg anser det endvidere for en klar fejlvurdering fra Udlændinge- og Integrationsministeriets side, at man i brevet af 28. februar 2019 har givet udtryk for at være enig i Udlændingestyrelsens vurdering.

Jeg finder, at forløbet må give Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet anledning til overvejelser med sigte på at undgå tilsvarende fejl fremover.

5. Eventuel betydning for sagen om adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere

5.1. Mine spørgsmål

I mit brev af 1. februar 2019 til Udlændinge- og Integrationsministeriet bad jeg om ministeriets eventuelle bemærkninger med hensyn til betydningen af bl.a. den omtalte e-mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 for det, som ministeriet anførte i sit brev af 14. juli 2016 til mig.

Jeg anførte i den forbindelse bl.a.:

”Under min behandling af [sagen] udtalte Udlændinge- og Integrationsministeriet i et brev af 14. juli 2016 til mig bl.a. følgende:

’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.

...

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.

...

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.

Det anførte er bl.a. afspejlet i pkt. 6.3 og 6.4 i min redegørelse af 23. marts 2017.

I det omfang de omtalte e-mails kan anses for ægte – jf. pkt. 2 ovenfor – beder jeg venligst Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyse, om de giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger med hensyn til det anførte i brevet af 14. juli 2016.”

5.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets svar

Af Udlændinge- og Integrationsministeriets svar af 28. februar 2019 fremgår bl.a.:

”Om betydningen af drøftelserne på koncerndirektionsmødet afholdt den 10. februar 2016 kan Udlændinge- og Integrationsministeriet i det hele henholde sig til det, som ministeriet udtalte i brevet af 14. juli 2016 til Folketingets Ombudsmand.

Det følger heraf bl.a., at det ved udstedelsen af indkvarteringsinstruksen (dvs. pressemeddelelsen af 10. februar 2016 og to e-mails af samme dag fra departementet til Udlændingestyrelsen med pressemeddelelsen) 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. 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 Menneskerettighedskonvention artikel 8 eller FN's børnekonvention at indkvartere parterne hver for sig. Det har mundtligt ved flere lejligheder været tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen, 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, dvs. indkvartere parrene sammen. Dette blev bl.a. drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, hvor bl.a. den daværende direktør i Udlændingestyrelsen deltog. Endvidere har der efter instruksens udstedelse løbende været en dialog mellem departementet og Udlændingestyrelsen om forståelsen af de generelle retlige rammer for indkvarteringsordningen.

Det er således fortsat Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at Udlændingestyrelsen ved administrationen af indkvarteringsordningen fra og med instruksens udstedelse den 10. februar 2016 har lagt til grund, at denne skulle administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan herved desuden henvise eksempelvis til Udlændingestyrelsens bidrag til besvarelsen af spørgsmål nr. 809 (UUI alm. Del – 2016-2017), hvori Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i alle sager, der er eller har været omfattet af indkvarteringsinstruksen, har foretaget en konkret og individuel vurdering af, om det vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan således tilslutte sig Udlændingestyrelsens vurdering af den omtalte e-mail afsendt den 10. februar 2016 kl. 13.45, herunder at e-mailen (alene) giver en beskrivelse af den daværende styrelsesdirektørs forståelse af, at udlændinge- og integrationsministeren på koncerndirektionsmødet afholdt den 10. februar 2016 havde givet udtryk for sin holdning til emnet, at ministerens politiske

holdning var offentligt kendt den 22. juni 2017, at oplysninger om ministerens holdning allerede indgik i grundlaget for ombudsmandens redegørelse af 23. marts 2017 om sagen, og at e-mailen således ikke indeholdt nye oplysninger om det nærmere indhold af drøftelserne på koncerndirektionsmødet.

I forlængelse heraf bemærkes, at udlændinge- og integrationsministeren ved flere lejligheder efter udsendelsen af pressemeddelelsen, herunder ved besvarelsen den 15. marts 2016 af samrådsspørgsmål Z (UUI 2015-16, alm. del – svar på spørgsmål 444), har tilkendegivet bl.a., at ministerens klare holdning er, at alle mindreårige asylansøgere skal være indkvarteret adskilt fra deres eventuelle ægtefælle eller samlever, men at der i helt særlige tilfælde kan være omstændigheder, som betyder, at man skal gøre en undtagelse. Tilsvarende fremgår det af besvarelsen den 1. juni 2017 af samrådsspørgsmål AT og AU (UUI 2016-17, alm. del – svar på spørgsmål 801) samt besvarelsen den 23. juni 2017 af samrådsspørgsmål AW og AY (UUI 2016-17, alm. del – svar på spørgsmål 937), at ministerens ønske var, så vidt muligt, at skille parrene ad og lægge en så restriktiv linje som overhovedet muligt. Af udlændinge- og integrationsministerens oversendelsesbrev af 12. december 2016 til Folketinget af et notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentre (UUI 2016-17, alm. del – bilag 75) fremgår det på lignende vis, at '[d]et er som bekendt min klare holdning, at piger under 18 år ikke bør indkvarteres sammen med voksne mænd i asylsystemet', og '[d]et forhold, at der i visse situationer vil skulle gøres undtagelse, så jeg gerne var anderledes, [...]'.

I tillæg til det, der er anført ovenfor, har Udlændinge- og Integrationsministeriet noteret sig, at det er indgået i Folketingets Ombudsmands vurdering i ombudsmandens endelige redegørelse af 23. marts 2017 om sagen, at Udlændingestyrelsen i et antal sager efter en konkret vurdering af den enkelte sag ikke på noget tidspunkt har adskilt parret i henhold til den generelle instruks mod parrets eget ønske.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har imidlertid samtidig noteret sig, at det er indgået i ombudsmandens vurdering i redegørelsen, at der ikke i det sagsmateriale, som ombudsmanden har modtaget, findes 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.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder i lyset af det ovenfor anførte ikke, at den omtalte e-mail ændrer herved eller i øvrigt har betyd-

ning for sagen til belysning af myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til indkvarteringsinstruksen, og e-mailen giver således ikke ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.”

5.3. Mine bemærkninger

5.3.1. Som nævnt i pkt. 4.3 ovenfor anførte Udlændingestyrelsens daværende direktør i sin e-mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 bl.a., at "[m]ødet jeg var til i ministeriet efterlod ingen tvivl om hendes indstilling til sagen – uanset Børnekonventionen, når parret har et fælles barn”.

Efter min opfattelse er der umiddelbart flere mulige forståelser af den foreliggende e-mail.

Én mulig forståelse er således, at udlændinge-, integrations- og boligministeren – i styrelsesdirektørens udlægning – på det nævnte møde gav udtryk for den indstilling, at der skulle ske adskillelse af de pågældende asylpar, uanset om dette måtte være i strid med FN's Børnekonvention.

En anden mulig forståelse er, at ministeren – stadig i styrelsesdirektørens udlægning – gav udtryk for sin politiske holdning til problemstillingen, uden at der heri lå nogen tilkendegivelse om, at der også skulle ske adskillelse i tilfælde, hvor dette måtte være konventionsstridigt.

5.3.2. Det kan ikke på det foreliggende grundlag fastlægges, hvilken af de anførte – eller eventuelt andre – mulige forståelser af, hvad styrelsesdirektøren ønskede at tilkendegive i sin e-mail, der er den korrekte.

Hertil kommer, at de udtalelser, som Udlændinge- og Integrationsministeriet – både under min oprindelige behandling af sagen og nu – er fremkommet med, er afgivet under ansvar efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 19, stk. 1.

På den anførte baggrund giver den foreliggende e-mail mig samlet set ikke anledning til at foretage mere.

5.3.3. Jeg bemærker imidlertid, at e-mailen efter min opfattelse yderligere understøtter mine tidligere konklusioner i sagen.

Jeg henviser i den forbindelse til pkt. 7 i min redegørelse af 23. marts 2017. Her anførte jeg bl.a., at ministerens instruks – ud over efter sit indhold at være ulovlig – efter min opfattelse ”medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i de konkrete sager om adskilt indkvartering”, og at ministeriets fremgangsmåde i sagen samlet set havde været ”meget risikabel i forhold til ministeriets grundlæggende pligt til sikring af lovlig administration på området”.

Jeg kan derfor i det hele henholde mig til min tidligere vurdering af sagen.

6. Eventuelle andre sagsakter mv.

6.1. Mine spørgsmål

I mit brev af 1. februar 2019 til Udlændinge- og Integrationsministeriet spurgte jeg til eksistensen af eventuelle yderligere relevante sagsakter.

Jeg anførte i den forbindelse:

”Som anført (...) fremgår det af de foreliggende oplysninger, at Udlændingestyrelsen først den 22. juni 2017 blev bekendt med den omtalte e-mail af 10. februar 2016.

På den baggrund beder jeg venligst Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyse, om jeg – når der ses bort fra denne e-mail – kan lægge til grund, at alle relevante akter i ministeriet og Udlændingestyrelsen er indgået i min undersøgelse af sagen.”

6.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets svar

Af Udlændinge- og Integrationsministeriets svar af 28. februar 2019 fremgår bl.a.:

”Indledningsvist bemærkes, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke har fundet anledning til at foretage endnu en søgning i ministeriets sager eller øvrige dokumenter mv. som opfølgning på ministeriets dokumentgennemgang til brug for besvarelsen af 30. maj 2016 af ombudsmandens brev af 11. maj 2016 og ministeriets supplerende dokumentgennemgang til brug for besvarelsen af 14. juli 2016 af ombudsmandens brev af 13. juni 2016.

Ministeriet foretog ved begge lejligheder en bred afgrænsning af de relevante akter og dokumenter mv. baseret på en grundig identifikation og gennemgang af de identificerede dokumenter mv. Ministeriets journal- og e-mailsystemer mv. indeholder imidlertid ikke sådanne sags- eller emnespecifikke registrerings- eller søgefunktioner, at der kan gives en absolut garanti for, at alle relevante akter og dokumenter mv. er indgået i ombudsmandens undersøgelse.

Det bemærkes desuden, at der også efter den 14. juli 2016 vil foreligge eksempelvis foreløbige skriftlige overvejelser og udkast til et notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre, som den 12. december 2016 er sendt til Folketinget

(UUI 2016-17, alm. del – bilag 75) og ombudsmanden. Desuden foreligger der i forbindelse med besvarelsen af udvalgs- og samrådsspørgsmål bl.a. i sommeren og efteråret 2017 skriftligt forberedelsesmateriale om forløbet op til og efter offentliggørelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016. Ministeriet lægger imidlertid til grund, at sådant efterfølgende og lignende materiale ikke er af relevans for ombudsmandens undersøgelse af sagen.

For så vidt angår relevante akter i Udlændingestyrelsen henvises til styrelsens bidrag. Ministeriet har ikke supplerende bemærkninger til de dokumenter, som styrelsen i den forbindelse har identificeret og vedlagt. Der indgår således efter ministeriets vurdering intet heri, der ændrer ved de oplysninger eller vurderinger, som fremgår ovenfor, eller som har betydning for den sammenfattende vurdering i ombudsmandens endelige redegørelse af 23. marts 2017.”

6.3. Mine bemærkninger

Jeg har noteret mig det, som Udlændinge- og Integrationsministeriet har anført for ministeriets (departementets) vedkommende.

Jeg har ikke grundlag for at gå nærmere ind i spørgsmål om eventuelle yderligere dokument søgninger mv. i ministeriet.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det er ministeriets ansvar, at alle relevante akter i ministeriet er stillet til rådighed for mig, således at jeg – med de nu foreliggende e-mails af 10. februar 2016 og det øvrige fremsendte materiale – kan lægge til grund, at der ikke foreligger yderligere akter mv. af relevans for min undersøgelse.

Jeg har noteret mig indholdet af de øvrige sagsakter, som Udlændingestyrelsen har fremsendt. De giver mig ikke anledning til at foretage videre.

7. Afslutning

Jeg foretager mig herefter samlet set ikke videre i sagen.

Jeg har orienteret Folketingets Retsudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om sagen.

Endvidere lægger jeg en nyhed om sagen på min hjemmeside.

Ved brev af 1. april 2019 oplyste Udlændinge- og Integrationsministeriet ombudsmanden om, at Udlændingestyrelsen var blevet bekendt med oplysninger, der gjorde, at det "må antages, at der kan være flere e-mails i relation til den omtalte interne e-mailkorrespondance af 10. februar 2016."

Der blev her sigtet til den e-mailkorrespondance mellem styrelsens daværende direktør og andre ansatte i styrelsen, som er behandlet i ombudsmandens breve af 1. februar og 7. marts 2019 til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Det fremgik også af brevet, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i dette lys havde anmodet Udlændingestyrelsen om at "iværksætte en fuldstændig søgning ved anvendelse af relevante søgeord i relevante medarbejders e-mailbokse og personlige drevs."

Yderligere fremgik det, at der ville blive "iværksat en fuldstændig søgning ved anvendelse af relevante søgeord i relevante medarbejders e-mailbokse og personlige drevs i departementet."

Ved brev af 8. april 2019 oplyste ombudsmanden til Udlændinge- og Integrationsministeriet, at han forstod det sådan, at ministeriet ville holde ham orienteret om den nævnte søgning og om dens resultat.

Ombudsmanden oplyste endvidere bl.a., at han ville gennemgå det materiale, som Udlændinge- og Integrationsministeriet herefter måtte sende til ham, og vurdere, om det gav ham anledning til at foretage noget.

Ved brev af 16. september 2019 oplyste ombudsmanden til Udlændinge- og Integrationsministeriet, at han af omtale i medierne kunne forstå, at der var truffet beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission i sagen, jf. lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner.

Ombudsmanden oplyste endvidere, at han havde besluttet af afvente kommissoriet for undersøgelseskommissionen, før han tog stilling til, om han havde grundlag for at foretage sig mere i sagen.

Derudover oplyste ombudsmanden, at han på daværende tidspunkt ikke forventede at modtage yderligere materiale fra ministeriet.

Justitsministeren fremsendte ved brev af 19. december 2019 et endeligt kommissorium af 3. december 2019 til Folketingets formand.

Ved brev af 8. januar 2020 til Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyste ombudsmanden, at han herefter ikke foretog sig mere i sagen.