

REDEGØRELSE

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



Eritrea-sagen

Jeg har gennemgået det materiale i Eritrea-sagen, som jeg har modtaget fra Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet.

15-09-2015

Formålet med min gennemgang har navnlig været at afklare, om der er grundlag for at antage, at der er sket væsentlige brud på gældende ret.

Dok.nr. 14/05256/
14/05265-63/

Herudover har jeg set på, om der fremadrettet er noget at lære af sagen.

Min gennemgang af sagen giver mig ikke grundlag for at antage, at der er sket væsentlige brud på gældende ret. Jeg går derfor ikke videre på dette punkt.

Det begrundes jeg nærmere i pkt. 3 nedenfor.

Der er imidlertid efter min opfattelse noget fremadrettet at lære:

Der har således været rejst alvorlig tvivl om myndighedernes håndtering af sagen, bl.a. med spørgsmål om usaglig politisk indblanding i asylsagsbehandlingen. Spørgsmålene har haft et omfang og en karakter, der synes at have været egnet til at påvirke den offentlige tillid til Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet.

Det er et fundamentalt led i offentlige forvaltningsmyndigheders virksomhed, at den ikke bare skal være lovlige og i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper mv., men også bør tilrettelægges og udøves på en måde, der i videst muligt omfang understøtter offentlig tillid.

Det er derfor væsentligt, at myndighederne – med sigte på fremtiden – reflekterer over det samlede sagsforløb og i relevant omfang lærer af det.

Jeg peger i den forbindelse på forskellige forhold, der – selv om de ikke har karakter af væsentlige brud på gældende ret – synes at have bidraget til et problematisk indtryk af myndighedernes håndtering af sagen, og dermed påvirket tilliden til myndighederne.

Jeg henviser til pkt. 4 nedenfor.

REDEGØRELSE

Først beskriver jeg baggrunden for min gennemgang af Eritrea-sagen (pkt. 1) og metoden og rammerne for min vurdering (pkt. 2).

Jeg sammenfatter redegørelsen i pkt. 5.

Jeg har bedt Udlændingestyrelsen og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (der nu har overtaget ressortansvaret fra Justitsministeriet) om bemærkninger til mine synspunkter i pkt. 4.

På dette punkt er min redegørelse derfor foreløbig.

Ombudsmandens redegørelse

1. Baggrunden for min gennemgang af Eritrea-sagen

1.1. Kort om forløbet siden efteråret 2014

I **efteråret 2014** opstod der offentlig opmærksomhed om Udlændingestyrelsens behandling af asylansøgninger fra personer fra Eritrea, og i den forbindelse om styrelsens udarbejdelse af en såkaldt fact finding-rapport om Eritrea.

Den **25. november 2014** offentliggjorde Udlændingestyrelsen en fact finding-rapport om forholdene i Eritrea. Oplysningerne var bl.a. indhentet under to missioner til henholdsvis Etiopien i august 2014 og Eritrea i oktober 2014.

Samtidig meddelte Justitsministeriet (der på daværende tidspunkt havde ressortansvaret), at Udlændingestyrelsen på baggrund af de opdaterede oplysninger fandt, at forholdene i Eritrea vedrørende nationaltjeneste og illegal udrejse ikke i sig selv udgjorde forfølgelse eller gav asylansøgere fra Eritrea krav på beskyttelse.

I offentligheden blev der rejst en række spørgsmål vedrørende iværksættelsen og gennemførelsen af missionerne, rapporten om Eritrea, behandlingen af asylansøgninger vedrørende Eritrea og Udlændingestyrelsens asylretlige konklusioner på baggrund af rapporten. Der blev bl.a. rejst spørgsmål om, hvorvidt Udlændingestyrelsen iværksatte missionerne efter politisk begrundet pres fra Justitsministeriet, og der blev rejst tvivl om, hvorvidt der havde været sagligt grundlag for at iværksætte dem og for at udsætte afgørelser om asyl til personer, der oplyste at komme fra Eritrea.

REDEGØRELSE

I **begyndelsen af december 2014** kom det frem, at to medarbejdere i Udlændingestyrelsen, der havde deltaget i missionen om Eritrea, havde fået ansættelsesretlige advarsler. I medierne blev de pågældende medarbejdere citeret for kritik af fact finding-rapporten om Eritrea og dens tilblivelse, og det fremgik, at udarbejdelsen af rapporten havde givet anledning til faglig uenighed i Udlændingestyrelsen.

Jeg blev bekendt med, at Justitsministeriet havde bedt Udlændingestyrelsen om en redegørelse for forløbet vedrørende udarbejdelsen af rapporten. Jeg blev også bekendt med, at Justitsministeriet havde besluttet at undersøge Udlændingestyrelsens ansættelsesretlige advarsler til de to medarbejdere.

Jeg bad på den baggrund den **9. december 2014** Justitsministeriet om – når Udlændingestyrelsens redegørelse forelå – at sende mig en kopi af redegørelsen og orientere mig om, hvad ministeriet måtte agte at gøre i den forbindelse. Jeg bad også om at blive orienteret om resultatet af Justitsministeriets undersøgelse i de nævnte personalesager.

Den **15. december 2014** sendte Justitsministeriet mig en kopi af Udlændingestyrelsens redegørelse af 12. december 2014 om styrelsens tilvejebringelse af oplysninger om Eritrea. Det fremgik bl.a., at ministeriet mente, at der var centrale temaer i den kritik, som var rejst i forhold til rapporten, som Udlændingestyrelsen ikke havde omtalt i redegørelsen. Ministeriet havde derfor anmodet Udlændingestyrelsen om en supplerende udtalelse om disse temaer.

Justitsministeriet oplyste samtidig bl.a., at Dansk Magisterforening den 10. december 2014 på vegne af de to medarbejdere i Udlændingestyrelsen havde klaget til ministeriet over de ansættelsesretlige advarsler.

Den **17. december 2014** sendte Justitsministeriet mig en kopi af Udlændingestyrelsens supplerende udtalelse af 16. december 2014. Justitsministeriet tilkendegav samtidig, at "Justitsministeriet (...) ikke på nuværende tidspunkt [vil] bede Udlændingestyrelsen om yderligere redegørelser om forløbet". Justitsministeriet oplyste også, at ministeriet var ved at behandle klagerne over de ansættelsesretlige advarsler, og at ministeriet ville orientere mig om resultatet, når ministeriet havde truffet afgørelse.

I forlængelse heraf bad jeg – ligeledes den **17. december 2014** – Justitsministeriet om udtrykkeligt at oplyse, om ministeriets tilkendegivelse var udtryk for, at ministeriet som øverste ansvarlige myndighed på området ikke ville foretage sig mere over for Udlændingestyrelsen i sagen.

Den **18. december 2014** oplyste Justitsministeriet, at ministeriet – efter at have modtaget Udlændingestyrelsens supplerende udtalelse af 16. december 2014 – ikke ville foretage sig mere over for styrelsen, medmindre ministeriets

REDEGØRELSE

behandling af de nævnte personalesager måtte give grund til det.

Den **27. januar 2015** rettede de to medarbejdere i Udlændingestyrelsen henvendelse til mig. De bad mig om "at gå ind i sagen" om de ansættelsesretlige advarsler og forløbet og omstændighederne omkring tilblivelsen af fact finding-rapporten om Eritrea.

Den **10. februar 2015** sendte Justitsministeriet mig kopi af ministeriets afgørelser af samme dag om Udlændingestyrelsens ansættelsesretlige advarsler til de to medarbejdere. Det fremgik af Justitsministeriets afgørelser, at der efter ministeriets vurdering ikke var grundlag for at meddele de ansættelsesretlige advarsler, og ministeriet ophævede dem derfor. Justitsministeriet bemærkede i den forbindelse, at der ikke sås varetaget usaglige hensyn fra Udlændingestyrelsens side.

Jeg forstod ministeriet således, at ministeriet ikke på det foreliggende grundlag ville foretage sig mere over for Udlændingestyrelsen i Eritrea-sagen.

1.2. Min beslutning om at gennemgå sagen

Det lå i **begyndelsen af februar 2015** fast, at Udlændingestyrelsens udgangspunkt fortsat var, at asylansøgere fra Eritrea skulle have asyl (jf. nærmere pkt. 3.6 nedenfor). Bl.a. fremgik det af Justitsministeriets pressemeddelelse af 17. december 2014, at "den del af rapporten, som der har været kritik af – og som kilderne har trukket sig fra – har ikke haft og vil heller ikke få nogen betydning".

Endvidere havde både Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet i forskellige sammenhænge redegjort for de spørgsmål, som havde været fremme i offentligheden. Bl.a. havde Udlændingestyrelsen afgivet en redegørelse og en supplerende udtalelse til Justitsministeriet henholdsvis den 12. og 16. december 2014, og Justitsministeriet havde besvaret en række spørgsmål fra Folketinget.

Jeg kunne samtidig konstatere, at personalesagerne vedrørende de to medarbejdere i Udlændingestyrelsen havde fundet en afklaring, idet de tjenstlige advarsler var ophævet.

I lyset af sagens karakter og forløb kunne jeg imidlertid ikke afvise, at der alligevel var spørgsmål i Eritrea-sagen, som burde undersøges nærmere.

Efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, kan ombudsmanden af egen drift optage en sag til undersøgelse.

For at få bedre grundlag for at vurdere behovet for videre undersøgelser be-

REDEGØRELSE

sluttede jeg at gennemgå sagens akter. En sådan gennemgang ville bl.a. give mig mulighed for at vurdere, om sagen indeholdt oplysninger, der kunne skabe tvivl om de redegørelser mv., som Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet havde afgivet i sagen, og om sagen rejste andre spørgsmål end dem, der allerede havde været fremme.

I givet fald ville jeg bl.a. kunne indhente uddybende redegørelser fra myndighederne.

Jeg bad derfor den **23. februar 2015** Justitsministeriet om at få sendt kopi af samtlige ministeriets og Udlændingestyrelsens sagsakter vedrørende alle dele af sagskomplekset om Udlændingestyrelsens fact finding-rapport om Eritrea og de spørgsmål, der var rejst i den forbindelse.

Jeg anførte, at min anmodning omfattede – men ikke nødvendigvis var begrænset til – samtlige akter i Udlændingestyrelsens og Justitsministeriets sager vedrørende:

- tilblivelsen af fact finding-rapporten om Eritrea, herunder tilvejebringelsen af kommissoriet for og gennemførelsen af fact finding-missionen til Eritrea,
- de ansættelsesretlige advarsler til to medarbejdere i Udlændingestyrelsen,
- Udlændingestyrelsens beslutning om at udsætte afgørelsen af sager vedrørende asylansøgere fra Eritrea,
- Udlændingestyrelsens og Justitsministeriets indbyrdes kommunikation og kommunikation med andre myndigheder og parter i Danmark og i udlandet om forholdene i Eritrea og behandlingen af asylansøgere herfra,
- Udlændingestyrelsens overvejelser om fact finding-rapportens betydning for behandlingen af konkrete asylsager og instrukser til styrelsens medarbejdere herom, herunder kontorcirkulærer, praksisoversigter eller lignende,
- orientering af offentligheden om behandlingen af sager om asylansøgere fra Eritrea og
- betjeningen af justitsministeren og Folketinget, herunder forberedelsen af samråd og besvarelse af spørgsmål fra Folketinget og dets udvalg.

REDEGØRELSE

Min anmodning omfattede alt internt materiale, herunder eventuelle interne notater, korrespondance mv., der måtte foreligge i styrelsen eller ministeriet om sagerne.

På et møde med Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen den **26. februar 2015** tilkendegav jeg, at jeg ikke umiddelbart havde anledning til at bede om sagsakter om andre end de anførte temaer. Forskellige afgrænsnings-spørgsmål blev herefter løbende drøftet med myndighederne.

Jeg modtog sagsakterne fra Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen den **12., 16. og 27. marts 2015**.

Efter en nærmere gennemgang bad jeg den **13. maj 2015** Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen om at udpege nogle konkrete akter i det sagsmateriale, som jeg havde fået tilsendt. Jeg bad også om at få tilsendt eventuelt materiale, som måtte have vist sig at være relevant, og som jeg endnu ikke havde modtaget. Jeg bad om, at dette skete snarest belejligt og senest den 29. maj 2015.

Jeg modtog den **28. maj 2015** yderligere sagsakter fra Udlændingestyrelsen.

Den **10. juni 2015** meddelte Justitsministeriet mig, at der ikke i ministeriet ses at foreligge yderligere relevante sagsakter.

2. Metode og rammer for min gennemgang af Eritrea-sagen

2.1. Mine fokuspunkter ved gennemgangen

2.1.1. Folketingets Ombudsmand skal bedømme, om myndigheder eller personer omfattet af hans virksomhed handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser i deres arbejde (§ 7, stk. 1, og § 21 i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Med udtrykket "på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser" i lovens § 21 sigtes særligt til god forvaltningskik.

Der kan i sager af et omfang og en karakter som den foreliggende erfaringsmæssigt ikke altid i akterne findes svar på ethvert spørgsmål. Der kan erfaringsmæssigt også vise sig forskellige mindre fejl og uhensigtsmæssigheder mv.

Jeg har ikke set det som min opgave at forfølge enhver "løs ende" eller mulig fejl eller uhensigtsmæssighed mv., men koncentrerer mig om mulige **væsentlige spørgsmål og problemstillinger**.

REDEGØRELSE

2.1.2. Ved vurderingen af, om jeg skal gå videre med sagen, har jeg derfor i første række lagt vægt på, om sagsakterne giver grundlag for at antage, at der foreligger **væsentlige brud på gældende ret**. Var der f.eks. tale om ulovlig politisk indblanding? Var det usagligt at iværksætte fact finding-missionen om Eritrea og udsætte afgørelsen af konkrete asylsager vedrørende Eritrea? Blev der lagt pres på medarbejdere i Udlændingestyrelsen for at tegne et positivt billede af forholdene i Eritrea i strid med de faktiske forhold?

Jeg har i den forbindelse også inddraget andre hensyn – herunder om der er holdepunkter for, at videre undersøgelser **reelt ville kunne have betydning for de enkelte asylansøgere sager**, og om der er tale om spørgsmål, som ombudsmandsinstitutionen er **egnet til at vurdere og afklare**.

Det anførte indebærer bl.a., at der kan foreligge mindre væsentlige fejl fra myndighedernes side, som jeg ikke nærmere går ind i. F.eks. kommer jeg ikke ind på tvivlsspørgsmål om den præcise udstrækning af notatpligt mv.

Spørgsmålet om væsentlige brud på gældende ret gennemgår jeg i pkt. 3 nedenfor.

2.1.3. I lyset af omfanget og karakteren af de spørgsmål, der har været rejst om myndighedernes håndtering af sagen, har jeg endvidere ment at burde pege på forskellige forhold, som – selv om de ikke har karakter af væsentlige brud på gældende ret – synes at have **bidraget til et problematisk indtryk af myndighedernes håndtering af sagen, og dermed påvirket tilliden til myndighederne**.

Dette gør jeg for, at myndighederne – med sigte på fremtiden – kan reflektere over det samlede sagsforløb og i relevant omfang lære af det.

Jeg henviser til pkt. 4 nedenfor.

2.2. Generelle begrænsninger i ombudsmandens undersøgelsesmuligheder

Ombudsmandens undersøgelse af sager er undergivet begrænsninger, som er relevante i Eritrea-sagen. De kan sammenfattes således:

Min gennemgang er **for det første** baseret på sagens akter, således som jeg har modtaget dem fra Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen.

Jeg har ikke mulighed for at afdække forhold, som ikke er afspejlet i sagens skriftlige materiale. Det skyldes, at ombudsmanden efter fast praksis ikke foretager afhøring af enkeltpersoner. Forhold, som alene ville kunne komme frem gennem afhøringer, har jeg altså ikke kunnet tage højde for.

REDEGØRELSE

Jeg har **for det andet** ikke særlig sag- og fagkyndig viden om den mest hensigtsmæssige måde at tilrettelægge og gennemføre fact finding-missioner på, eller om opbygning af rapporter på området.

Jeg har derfor bl.a. kun begrænset mulighed for at vurdere, om den foreliggende fact finding-rapport eventuelt kunne have været opbygget og struktureret på en anden og mere hensigtsmæssig måde, eller om der er foretaget en hensigtsmæssig udvælgelse og vægtning af kilder til rapporten.

For det tredje behandles konkrete klagesager om afslag på asyl – herunder til ansøgere fra Eritrea – af Flygtningenævnet.

Efter § 58 a i udlændingeloven (lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014) omfatter Folketingets Ombudsmands virksomhed ikke Flygtningenævnet, jf. dog ombudsmandslovens § 17. Det betyder, at ombudsmanden ikke kan behandle klager over nævnets afgørelser, men kun tage sager op af egen drift. Det sidste har ombudsmanden været yderst tilbageholdende med, bl.a. i lyset af Flygtningenævnets domstolslignende karakter og procesform.

Ombudsmanden tager således i praksis ikke stilling til konkrete asylsager. Det indebærer, at jeg også i andre sammenhænge – i konsekvens af Flygtningenævnets rolle og funktion – må være meget tilbageholdende med at udtale mig om asylretlige spørgsmål af relevans for enkeltsager.

3. Er der grundlag for at antage, at der er sket væsentlige brud på gældende ret i Eritrea-sagen?

3.1. Indledning

I dette afsnit behandler jeg spørgsmålet om, hvorvidt der i sagens akter er grundlag for at antage, at der foreligger væsentlige brud på gældende ret.

Jeg har koncentreret mig om:

- de ansættelsesretlige advarsler til to medarbejdere i Udlændingestyrelsen (pkt. 3.2),
- beslutningen om iværksættelse af en fact finding-mission om Eritrea og baggrunden for denne beslutning, herunder udarbejdelse af kommissoriet for missionen (pkt. 3.3),
- udsættelsen af afgørelsen af sager om asyl fra personer, der oplyste at være fra Eritrea (pkt. 3.4),

REDEGØRELSE

- udarbejdelsen af fact finding-rapporten om Eritrea (pkt. 3.5), og
- forløbet efter offentliggørelsen af fact finding-rapporten, herunder navnlig Udlændingestyrelsens generelle vurdering af de asylretlige konsekvenser af rapporten (pkt. 3.6).

3.2. De ansættelsesretlige advarsler til to medarbejdere i Udlændingestyrelsen

Justitsministeriet har i afgørelser af 10. februar 2015 ophævet begge advarsler, og jeg har forstået, at begge medarbejdere efterfølgende har indgået frivillige fratrædelsesaftaler med Udlændingestyrelsen.

Ombudsmanden behandler normalt ikke klager over afgørelser, som allerede er ophævet af en overordnet klageinstans, eller klager over myndighedernes håndtering af personalesager, hvor der efter forhandling er indgået aftaler om fratrædelse.

Jeg har ikke kendskab til det nærmere indhold af fratrædelsesaftalerne. Jeg har imidlertid efter min gennemgang af sagen under alle omstændigheder ikke holdepunkter for at fravige den nævnte praksis på området. Jeg har i denne vurdering også inddraget det sagsmateriale, der ikke særligt angår personalesagerne (dvs. materialet vedrørende bl.a. iværksættelsen, gennemførelsen og afrapporteringen af fact finding-missionen om Eritrea).

Som anført i pkt. 1.1 ovenfor bemærkede Justitsministeriet i sine afgørelser om at ophæve de to advarsler, at der ikke sås varetaget usaglige hensyn fra Udlændingestyrelsens side.

Efter min gennemgang af sagens akter har heller ikke jeg grundlag for at antage, at der er varetaget usaglige hensyn. Jeg har således ikke grundlag for at antage, at de forskellige afgørelser i Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet skyldtes andet end forskellige faglige vurderinger af de personaleretlige spørgsmål.

3.3. Beslutningen om iværksættelse af en fact finding-mission om Eritrea og baggrunden for denne beslutning, herunder udarbejdelse af kommissoriet for missionen

3.3.1. Det fremgår af Udlændingestyrelsens supplerende udtalelse af 16. december 2014 til Justitsministeriet, at styrelsen på eget initiativ iværksatte fact finding-missionen om Eritrea.

REDEGØRELSE

Det fremgår endvidere af Udlændingestyrelsens redegørelse af 12. december 2014 til Justitsministeriet, at Danmark i sommeren 2014 oplevede en betydelig stigning i antallet af asylansøgere, der oplyste at være fra Eritrea. Det fremgår også, at styrelsen havde konstateret, at den "ikke havde tilstrækkeligt med oplysninger om Eritrea til at kunne foretage en afprøvning af ansøgernes nationalitet".

På den baggrund fandt styrelsen, at der var behov for "at tilvejebringe yderligere oplysninger om Eritrea til brug for fastlæggelsen af ansøgernes nationalitet, ligesom Udlændingestyrelsen fandt, at der var behov for at sikre, at Udlændingestyrelsens oplysninger om forholdene i Eritrea var fyldestgørende og tidssvarende".

Det fremgår også af redegørelsen, at Udlændingestyrelsen på et møde den 12. august 2014 orienterede Justitsministeriet om sin beslutning om at iværksætte en fact finding-mission om Eritrea.

3.3.2. Jeg har efter min gennemgang af sagen ikke grundlag for at antage, at iværksættelsen af fact finding-missionen om Eritrea ikke var begrundet i de hensyn, som Udlændingestyrelsen har anført i redegørelsen til Justitsministeriet. Disse hensyn er saglige og lovlige.

Jeg har heller ikke grundlag for at antage, at beslutningen om iværksættelsen af fact finding-missionen ikke blev truffet af Udlændingestyrelsen.

3.3.3. Jeg er opmærksom på, at der i offentligheden har været rejst spørgsmål om, hvorvidt iværksættelsen af missionen om Eritrea blev besluttet af justitsministeren eller Justitsministeriet. Jeg er også opmærksom på, at der i medierne har været anvendt udtryk som f.eks. "politisk bestillingsarbejde", der skulle begrænse asyltilstrømningen fra Eritrea til Danmark.

I pkt. 4 nedenfor vender jeg tilbage til baggrunden for, at denne opfattelse kan være opstået, og til, hvad man efter min opfattelse – med sigte på fremtiden – kan lære af forløbet. Jeg har imidlertid som anført ikke grundlag for at antage, at beslutningen om iværksættelse af missionen ikke byggede på saglige hensyn til at sikre det bedst mulige beslutningsgrundlag i de enkelte asylsager.

Iværksættelsen af missionen kan naturligvis herudover meget vel have indebåret en politisk "gevinst" for daværende justitsminister Karen Hækkerup i den forstand, at den samlede situation omkring tilstrømningen af asylansøgere fra Eritrea har gjort det hensigtsmæssigt – og ønskeligt – for ministeren, at der blev iværksat initiativer, som muligvis kunne føre til en strammere linje i afgørelsen af de enkelte konkrete asylsager vedrørende Eritrea. Og i givet fald kan Udlændingestyrelsen meget vel have været fuldt ud bekendt med dette.

REDEGØRELSE

Så længe beslutningen om iværksættelse af missionen om Eritrea var sagligt korrekt, er det imidlertid uden betydning for dens lovlighed, at den herudover måtte stemme med den daværende justitsministers politiske ønsker (og at Udlændingestyrelsen måtte være bekendt med dette). En sagligt korrekt beslutning fra en myndigheds side bliver ikke mindre korrekt af, at den flugter med vedkommende ministers politiske ønsker og interesser.

3.3.4. Det fremgår af Udlændingestyrelsens redegørelse af 12. december 2014 til Justitsministeriet, at Flygtningenævnet ikke – som det er sædvanlig procedure – blev anmodet om at komme med bemærkninger til kommissoriet for fact finding-missionen om Eritrea.

Det fremgår endvidere af redegørelsen, at det efter Udlændingestyrelsens opfattelse havde været rigtigst også i dette tilfælde at iagttage den sædvanlige procedure. Udlændingestyrelsen har beklaget, at der ikke blev foretaget en egentlig høring af Flygtningenævnet.

Dette noterer jeg mig. Det har ikke betydning for den anførte konklusion.

3.4. Udsættelsen af afgørelsen af sager om asyl fra personer, der oplyste at være fra Eritrea

Det fremgår af Udlændingestyrelsens redegørelse af 12. december 2014 til Justitsministeriet, at styrelsen i forlængelse af beslutningen om at iværksætte fact finding-missionen om Eritrea besluttede, at sagsbehandlingen af asylansøgninger fra personer, der oplyste at være fra Eritrea, skulle fortsætte. Men der skulle som udgangspunkt ikke træffes afgørelse, før der forelå de nødvendige baggrundsoplysninger.

Jeg har forstået Udlændingestyrelsens henvisning til "de nødvendige baggrundsoplysninger" således, at det efter styrelsens vurdering var nødvendigt med yderligere oplysninger til brug for fastlæggelse af asylansøgernes nationalitet og om forholdene i Eritrea, før styrelsen på tilstrækkeligt grundlag kunne træffe afgørelse om asylansøgninger fra personer, der oplyste at være fra Eritrea.

Jeg har efter min gennemgang af sagen ikke grundlag for at antage, at det var usagligt – herunder udtryk for "overoplysning" af sagen – at styrelsen ønskede yderligere oplysninger til brug for fastlæggelse af asylansøgernes nationalitet og om forholdene i Eritrea, før man mente at kunne træffe afgørelse på et tilstrækkeligt grundlag. Jeg bemærker, at denne vurdering i vidt omfang bygger på asylretlig fag- og sagkundskab, jf. pkt. 2.2 ovenfor.

3.5. Udarbejdelsen af fact finding-rapporten om Eritrea

Om den rapport, som Udlændingestyrelsen udarbejdede på grundlag af fact finding-missionen, fremgår det af Udlændingestyrelsens supplerende udtalelse af 16. december 2014 til Justitsministeriet bl.a., at styrelsen har tilstræbt at sikre en objektiv og klar beskrivelse af forholdene gennem inddragelse af forskellige og troværdige kilder. Det fremgår også, at der er tilstræbt en så bred sammensætning af kilder som muligt.

Det fremgår endvidere af den supplerende udtalelse, at rapportens format – der har været omdiskuteret – udelukkende er valgt med henblik på at sikre en læsevenlig og overskuelig fremstilling af kildernes udsagn.

Udlændingestyrelsen har herudover anført, at man ikke ved udarbejdelsen af rapporten har ”forsøgt at tegne et bestemt billede af Eritrea”, ligesom styrelsen har peget på, at fact finding-rapporten om Eritrea ikke indeholder konklusioner og anbefalinger i forhold til asylpraksis.

Jeg har efter min gennemgang af sagens akter ikke grundlag for at gå videre med dette spørgsmål, jf. herved også pkt. 2.2 ovenfor.

Jeg har i den forbindelse ikke grundlag for at antage, at Udlændingestyrelsen har ønsket at give sammenfatningen af rapporten et uholdbart udtryk, eller at der med dette formål for øje er blevet lagt pres på medarbejdere i styrelsen.

3.6. Forløbet efter offentliggørelsen af fact finding-rapporten, herunder navnlig Udlændingestyrelsens generelle vurdering af de asylretlige konsekvenser af rapporten

3.6.1. Om de asylretlige konsekvenser af fact finding-rapporten om Eritrea anføres i Justitsministeriets pressemeddelelse af 25. november 2014 bl.a.:

”Udlændingestyrelsen har (...) oplyst, at der på baggrund af oplysningerne i rapporten vil være grundlag for at prøve en række sager med henblik på fastlæggelse af ny praksis i Flygtningenævnet.

Udlændingestyrelsen finder således på baggrund af de opdaterede oplysninger, at forholdene i Eritrea vedrørende nationaltjeneste og illegal udrejse ikke i sig selv udgør forfølgelse eller giver de pågældende krav på beskyttelse.”

På linje med dette hedder det i Udlændingestyrelsens notat af 24. november 2014 bl.a.:

REDEGØRELSE

”Det er Udlændingestyrelsens vurdering, at der på baggrund af oplysningerne i rapporten er grundlag for at prøve en række sager med henblik på fastlæggelse af ny praksis i Flygtningenævnet. Udlændingestyrelsen finder således på baggrund af de opdaterede oplysninger, at forholdene i Eritrea vedrørende nationaltjeneste og illegal udrejse ikke i sig selv udgør forfølgelse eller giver de pågældende krav på beskyttelse.”

3.6.2. Udlændingestyrelsen ændrede i løbet af kort tid opfattelse af spørgsmålet.

Af styrelsens pressemeddelelse af 9. december 2014 fremgår således bl.a.:

”Udlændingestyrelsen udgav den 25. november 2014 rapporten ‘Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return’. Rapporten indeholder en sammenfatning af de oplysninger, som Udlændingestyrelsen har modtaget ved interview med en række kilder i Eritrea, Etiopien og London. I Annex A i rapporten er i fuld længde trykt de godkendte referater af de interviews, som styrelsen har gennemført.

Efter offentliggørelsen af rapporten har professor Gaim Kibreab, London South Bank University, tilkendegivet, at han ikke ønsker at medvirke til rapporten.

...

På det foreliggende grundlag er det Udlændingestyrelsens opfattelse, at de generelle oplysninger rejser tvivl om, hvorvidt der er en asylbegrundende risiko for personer, der indrejser i Eritrea efter illegal udrejse og unddragelse fra national tjeneste. Udlændingestyrelsen finder derfor, at der efter en konkret og individuel vurdering kan være grundlag for at meddele asyl til personer med dette asylmotiv. Udlændingestyrelsen vil således som i andre asylsager lade enhver rimelig tvivl komme ansøgeren til gode.

Udlændingestyrelsen fortsætter sagsbehandlingen, og hvis det kan lægges til grund, at ansøgerne er fra Eritrea, forventer Udlændingestyrelsen på dette grundlag at meddele asyl i mange sager.”

Det fremgår endvidere af Udlændingestyrelsens redegørelse af 16. december 2014 til Justitsministeriet bl.a., at Udlændingestyrelsen er af den opfattelse, at der foreligger en sådan tvivl, at denne skal komme asylansøgere til gode, og at Udlændingestyrelsen således fortsat som udgangspunkt vil meddele asyl til ansøgere fra Eritrea, der er udrejst illegalt eller har unddraget sig nationaltjeneste.

REDEGØRELSE

Jeg har i forlængelse heraf noteret mig, at Udlændingestyrelsen i en pressemeddelelse af 26. januar 2015 oplyste, at styrelsen efter den 8. december 2014 havde truffet afgørelse i 122 asylsager med personer, der havde oplyst at være fra Eritrea. Heraf fik 119 personer asyl, og tre fik afslag. I to af de sager, hvor der blev meddelt afslag på asyl, var begrundelsen, at styrelsen vurderede, at asylansøgerne ikke var fra Eritrea. I den sidste sag havde ansøgeren opnået beskyttelse i et andet land.

Så vidt jeg kan se, har Udlændingestyrelsen i det samlede sagsforløb kun i meget overordnede vendinger forklaret, hvorfor man i slutningen af november 2014 lagde én linje i behandlingen af asylsager vedrørende Eritrea og en anden linje kun ca. 14 dage senere. I www.politiken.dk den 9. december 2014 er Udlændingestyrelsen f.eks. citeret for, at "den asylretlige vurdering har ændret sig", at det er "vores vurdering helt nøgternt juridisk, at den er tippet", og at der er "en sådan tvivl, at vi ikke generelt kan komme til et resultat om afslag".

3.6.3. Spørgsmålet om, hvorvidt den udarbejdede fact finding-rapport vedrørende Eritrea ville have kunnet begrunde en skærpelse af praksis i konkrete asylsager, er således ikke blevet endeligt efterprøvet. Som anført i Justitsministeriets pressemeddelelse af 25. november 2014 ville dette i givet fald skulle være sket gennem relevante enkeltsager i Flygtningenævnet.

Som anført i pkt. 2.2 finder jeg – bl.a. i konsekvens af Flygtningenævnets rolle på asylområdet – at måtte være meget tilbageholdende med at udtale mig om asylretlige spørgsmål af relevans for enkeltsager. Jeg kan derfor ikke gå nærmere ind på, om Udlændingestyrelsens oprindelige linje – som bl.a. udtrykt i Justitsministeriets pressemeddelelse af 25. november 2014 – kunne anses for rigtig. Det ville være at forholde sig til spørgsmål, som det efter lovgivningen er Flygtningenævnet, der skal forholde sig til.

Jeg kan blot konstatere, at de omstridte dele af rapporten endte med ikke at få betydning for, om de enkelte ansøgere fik asyl.

3.6.4. Tilbage står, at det som nævnt forekommer uklart, hvad begrundelsen for Udlændingestyrelsens kursændring den 9. december 2014 var. Jeg vender tilbage til dette spørgsmål i pkt. 4 nedenfor.

4. Er der noget at lære af Eritrea-sagen?

4.1. Indledning

4.1.1. I pkt. 3 ovenfor har jeg redegjort for, om der efter min gennemgang af Eritrea-sagens akter er grundlag for at antage, at der foreligger væsentlige brud på gældende ret.

REDEGØRELSE

Dette er som anført efter min opfattelse ikke tilfældet.

Jeg har derfor ikke grundlag for videre undersøgelser på dette punkt, og jeg afslutter hermed denne del af sagen.

Der har imidlertid været rejst alvorlig tvivl om myndighedernes håndtering af sagen, bl.a. med spørgsmål om usaglig politisk indblanding i asylsagsbehandlingen. Spørgsmålene har haft et omfang og en karakter, der synes at have været egnet til at påvirke den offentlige tillid til Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet.

Det er et fundamentalt led i offentlige forvaltningsmyndigheders virksomhed, at den ikke bare skal være lovlig og i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper mv., men også bør tilrettelægges og udøves på en måde, der i videst muligt omfang understøtter offentlig tillid.

Det anførte gælder bl.a. på asylsagsområdet, hvor der træffes beslutninger af indgribende betydning for enkeltpersoner. Ikke mindst på et område som dette er det således vigtigt, at de ansvarlige myndigheder ikke kun rent faktisk forvalter sagligt og lovligt, men også er meget opmærksomme på i deres sagsbehandling og kommunikation mv. at understøtte offentlig tillid til, at dette er tilfældet.

Uanset mine konklusioner i pkt. 3 ovenfor er det derfor efter min opfattelse væsentligt, at myndighederne – med sigte på fremtiden – reflekterer over det samlede sagsforløb og i relevant omfang lærer af det.

4.1.2. Jeg har i den forbindelse noteret mig, at daværende justitsminister Mette Frederiksen i en pressemeddelelse af 17. december 2014 har betegnet det samlede forløb i Eritrea-sagen som "noget rodet".

Efter min gennemgang af sagen har jeg forståelse for denne karakteristik fra ministerens side. Og der kan efter min opfattelse peges på forskellige forhold, som – uden at have karakter af væsentlige brud på gældende ret – ikke desto mindre synes at have bidraget til et problematisk indtryk af myndighedernes håndtering af sagen.

Jeg fremhæver i det følgende nogle af de forhold, som jeg har hæftet mig ved. Det sker som nævnt med sigte på fremtiden og med afsæt i den del af god forvaltningsskik, der vedrører understøttelse af offentlig tillid til myndighederne.

Jeg tilføjer, at det samlede indtryk af myndighedernes håndtering af Eritrea-sagen tillige kan skyldes andre forhold end dem, jeg kommer ind på – herun-

REDEGØRELSE

der forhold, som Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet har været uden indflydelse på.

4.2. Tvivl om beslutningen om iværksættelsen af fact finding-missionen og baggrunden herfor

4.2.1. Det fremgår af pkt. 3.3 ovenfor, at jeg efter min gennemgang af sagen ikke har grundlag for at antage, at iværksættelsen af fact finding-missionen om Eritrea ikke var begrundet i de forhold, som Udlændingestyrelsen har anført i redegørelsen til Justitsministeriet.

Som anført har jeg heller ikke grundlag for at antage, at beslutningen om iværksættelsen af missionen ikke blev truffet af Udlændingestyrelsen.

4.2.2. Det forekommer imidlertid forståeligt, at der i offentligheden kan have været den opfattelse, at missionen om Eritrea blev besluttet af justitsministeren eller Justitsministeriet, og at den var udtryk for usaglig politisk indblanding i asylsagsbehandlingen.

Jeg kan i den forbindelse bl.a. pege på følgende:

Den 13. august 2014 udsendte Justitsministeriet en pressemeddelelse med overskriften "Minister sætter ind over for stigning af asylansøgere fra Eritrea". I pressemeddelelsen anføres bl.a.:

"Justitsminister Karen Hækkerup vil have undersøgt stigning i antallet af asylansøgere fra Eritrea.

Danmark oplevede i juli måned en markant stigning i antallet af asylansøgere fra Eritrea. Således modtog Danmark i juli måned cirka 510 asylansøgere mod cirka 10 per måned i første kvartal 2014.

Justitsminister Karen Hækkerup vil have undersøgt, hvad der ligger bag stigningen:

'Vi er nødt til at blive klogere på, hvem asylansøgerne fra Eritrea er, hvorfor de kommer til Danmark, og om de har et reelt beskyttelsesbehov. Har de ikke det, skal de sendes tilbage. Jeg har noteret mig, at Udlændingestyrelsen oplyser, at de vil sende en mission til nærområdet for at vurdere situationen, og at der som udgangspunkt ikke vil blive meddelt eritreanere asyl, før denne vurdering foreligger'.

Pludselige strømme af asylansøgere fra Eritrea til Europa er ikke et nyt fænomen. Både Norge, Holland og Tyskland har tidligere oplevet pludselige stigninger i antallet af indrejsende fra Eritrea. Justitsministeriet er i

REDEGØRELSE

tæt dialog med myndighederne i disse lande med henblik på at inddrage deres erfaringer.

Karen Hækkerup frygter, at en af årsagerne til den pludselig strøm af asylansøgere fra Eritrea kan være organiseret menneskesmugling.

'Det virker jo påfaldende, når rejsemønstret for en bestemt gruppe af asylansøgere pludselig – og uden nogen oplagt forklaring – ændrer sig så radikalt, som tilfældet er her. Jeg ved, at politiet har stor fokus på bekæmpelse af menneskesmugling, og Rigspolitiet har oplyst, at der allerede er iværksat en omfattende analyseindsats med henblik på at afdække, om der kan være tale om organiseret menneskesmugling.'

Justitsministeriet udsendte pressemeddelelsen, selv om det ifølge Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen var Udlændingestyrelsen selv, der besluttede, iværksatte og gennemførte arbejdet med fact finding-rapporten om Eritrea.

Pressemeddelelsen har endvidere en overskrift ("Minister sætter ind over for stigning i antallet af asylansøgere") og en tekst (f.eks. "Vi er nødt til at blive klogere på, hvem asylansøgerne fra Eritrea er, hvorfor de kommer til Danmark, og om de har et reelt beskyttelsesbehov. Har de ikke det, skal de sendes tilbage."), der må efterlade indtryk af en meget aktiv rolle for justitsministeren.

Det er samtidig fremgået i medierne, at Karen Hækkerup den 12. december 2014 fandt anledning til at beklage nogle udtalelser i et ikke tidligere offentliggjort TV-interview, som var optaget den 13. august 2014 – dvs. samme dag som offentliggørelsen af den nævnte pressemeddelelse.

I interviewet sagde Karen Hækkerup bl.a., at "(...) jeg slår bremserne i nu og sørger for, at Udlændingestyrelsen tager afsted til Eritrea og undersøger, om vi kan sende de her mennesker retur (...) det er jo også et stærkt signal at sende til menneskehandlerne, at de altså ikke skal kaste deres kærlighed på Danmark". Karen Hækkerup oplyste i forbindelse med beklagelsen, at hun intet havde haft med hverken kommissorium for missionen eller udarbejdelsen af rapporten eller dens konklusioner at gøre.

Det fremgår endvidere af Udlændingestyrelsens redegørelse af 12. december 2014 til Justitsministeriet, at Flygtningenævnet ikke – som det er sædvanlig procedure – blev anmodet om at komme med bemærkninger til kommissoriet for fact finding-missionen om Eritrea. Det fremgår også, at det efter Udlændingestyrelsens opfattelse havde været rigtigst også i dette tilfælde at følge den sædvanlige procedure.

REDEGØRELSE

Udlændingestyrelsen har beklaget, at der ikke blev foretaget en egentlig høring af Flygtningenævnet. Jeg henviser til pkt. 3.3 ovenfor.

4.2.3. Det anførte illustrerer for mig at se, at det i situationer som den foreliggende – hvor der erfaringsmæssigt kan være risiko for mistanke om usaglig politisk indblanding – er vigtigt med stor omhu og præcision bl.a. i den formelle fremgangsmåde og i den måde, som beslutninger bliver formidlet på.

Det er således for mig at se nærliggende at antage, at den beskrevne fremgangsmåde – herunder formuleringen af pressemeddelelsen af 13. august 2014 – har været væsentligt medvirkende til at efterlade det indtryk, at beslutningen om iværksættelse af missionen blev truffet af justitsministeren eller Justitsministeriet, og at den var udtryk for usaglig politisk indblanding i asylsagsbehandlingen.

Set i forhold til det, som efter myndighedernes efterfølgende redegørelser må lægges til grund at have været tilfældet – nemlig at iværksættelsen af fact finding-missionen blev besluttet af Udlændingestyrelsen, og at den var begrundet i saglige hensyn – har Justitsministeriets fremgangsmåde således for mig at se været klart egnet til at efterlade indtryk af det modsatte.

Jeg kan ikke vide, hvad der har været styrende for udformningen af pressemeddelelsen. Under alle omstændigheder synes udformningen imidlertid at have skabt væsentlig uklarhed i opfattelsen af rollefordelingen mellem ministeren og Udlændingestyrelsen, og dermed grobund for mistanke om usaglig politisk indblanding.

4.3. Forløbet efter offentliggørelsen af fact finding-rapporten, herunder navnlig Udlændingestyrelsens generelle vurdering af de asylretlige konsekvenser af rapporten

4.3.1. Som det fremgår i bl.a. pkt. 1.2 ovenfor, endte de dele af fact finding-rapporten om Eritrea, som der havde været kritik af, med ikke at få betydning for behandlingen af de enkelte asylsager vedrørende Eritrea.

4.3.2. Det forekommer imidlertid forståeligt, at de – skiftende – asylretlige vurderinger, som Udlændingestyrelsen på baggrund af fact finding-rapporten har anlagt, har givet anledning til spørgsmål i offentligheden.

Den 25. november 2014 udsendte Justitsministeriet en pressemeddelelse med overskriften "Udlændingestyrelsen offentliggør fact finding-rapport om Eritrea". I pressemeddelelsen anføres bl.a.:

"På baggrund af rapporten (...) har Udlændingestyrelsen oplyst, at styrelsen forventer at gennemføre fornyede samtaler med asylansøgere fra

REDEGØRELSE

Eritrea, hvor styrelsen på baggrund af oplysninger indhentet i bl.a. Eritrea vil afklare ansøgernes nationalitet. Endvidere vil ansøgerne blive spurgt yderligere om deres asylmotiver.

Udlændingestyrelsen har endelig oplyst, at der på baggrund af oplysningerne i rapporten vil være grundlag for at prøve en række sager med henblik på fastlæggelse af ny praksis i Flygtningenævnet.

Udlændingestyrelsen finder således på baggrund af de opdaterede oplysninger, at forholdene i Eritrea vedrørende nationaltjeneste og illegal udrejse ikke i sig selv udgør forfølgelse eller giver de pågældende krav på beskyttelse.”

Som beskrevet i pkt. 3.6 ændrede Udlændingestyrelsen i løbet af kort tid holdning til spørgsmålet. I en pressemeddelelse af 9. december 2014 anførte styrelsen således bl.a., at ”der efter en konkret og individuel vurdering kan være grundlag for at meddele asyl til personer med dette asylmotiv”, og styrelsen ville ”således som i andre asylsager lade enhver rimelig tvivl komme ansøgeren til gode”. Styrelsen forventede ”på dette grundlag at meddele asyl i mange sager”.

Som ligeledes anført i pkt. 3.6 har Udlændingestyrelsen – så vidt jeg kan se – kun i meget overordnede vendinger forklaret, hvorfor man i slutningen af november 2014 lagde én linje i behandlingen af asylsager fra Eritrea, og en anden linje kun ca. 14 dage senere. Jeg henviser bl.a. til de refererede citater fra Udlændingestyrelsen i www.politiken.dk. I selve pressemeddelelsen af 9. december 2014 synes det eneste spor af forklaring at være, at professor Gaim Kibreab fra London South Bank University havde trukket sig som kilde til rapporten.

En gennemgang af den mediemæssige formidling i den pågældende fase af sagen viser i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen den 2. december 2014 – altså en uge efter Justitsministeriets pressemeddelelse af 25. november 2014 og en uge før kursændringen den 9. december 2014 – fastholdt, at fact finding-rapporten var ”valid”, ligesom betydningen af professor Gaim Kibreabs bidrag til rapporten blev nedtonet.

I www.jyllandsposten.dk udtalte Udlændingestyrelsen sig således den 2. december 2014 om det særlige forløb vedrørende professor Gaim Kibreab. Styrelsen udtalte bl.a. (ifølge artiklen skriftligt), at Gaim Kibreab ”er ikke en central kilde”, og at ”[r]apportens kvalitet står fast”.

4.3.3. Det er selvsagt afgørende, at forvaltningsmyndigheder er parate til at ændre én gang truffne beslutninger, hvis de viser sig at være forkerte. Det

REDEGØRELSE

gælder, uanset om det skyldes forhold, som forelå allerede på tidspunktet for beslutningen, eller forhold, som er opstået efterfølgende.

Omvendt bør forvaltningsmyndigheder naturligvis i almindelighed stå fast på én gang truffne beslutninger, hvis de – uanset offentlig kritik – faktisk anser dem for rigtige. Det gælder også i tilfælde, hvor disse beslutninger er til ugunst for de berørte borgere.

Mit indtryk er, at offentligheden – bl.a. af de grunde, der er anført i pkt. 4.3.2 ovenfor – blev efterladt med en meget uklar opfattelse af, hvad der var baggrunden for de helt modsatrettede udmeldinger fra Udlændingestyrelsen henholdsvis den 25. november og 9. december 2014.

Mit indtryk er også, at dette kan have bidraget yderligere til usikkerhed om myndighedernes håndtering af Eritrea-sagen. Det kan således have skabt et indtryk af, at kursændringen den 9. december 2014 var styret af andre faktorer end faglige hensyn, f.eks. offentligt pres på Udlændingestyrelsen eller utilbøjelighed til at vedgå tvivl om rapportens kvalitet.

Et sådant indtryk må anses for meget problematisk. Det gælder ikke mindst på et sagområde som det foreliggende, hvor der træffes afgørelser af indgribende betydning for enkeltpersoner, og hvor behovet for konsekvens og velovervejethed – også i forhold til offentligheden – kan siges at være særlig stort.

4.4. Det såkaldte ”armslængdeprincip”

4.4.1. Som jeg vurderer det samlede forløb, har en mere generel uklarhed også spillet ind.

Det drejer sig om det såkaldte armslængdeprincip i forholdet mellem justitsministeren og udlændingemyndighederne.

4.4.2. Justitsministeriet har i besvarelsen af 19. januar 2015 af spørgsmål nr. 257 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik bl.a. anført følgende om forholdet mellem Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen:

”Det er Justitsministeriets opfattelse, at hensynet bag udlændingelovens bestemmelser om klageadgang til Flygtningenævnet bl.a. er at undgå politisk indblanding i de konkrete asylsager.

Der er ved oprettelsen og opretholdelsen af Flygtningenævnet således lagt vægt på, at der er tale om et sagkyndigt nævn, som sikrer politisk uafhængighed af hensyn til asylansøgere retssikkerhed. Udlændingelo-

REDEGØRELSE

vens forarbejder og systematik bygger således grundlæggende på det princip, at asylsager behandles af Udlændingestyrelsen og Flygtningesnævnet, og at justitsministeren ikke har nogen kompetence i konkrete asylsager.

Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at departementet – og ministeren – ikke vil kunne give konkrete tjenestebefalinger til Udlændingestyrelsen om behandlingen af enkeltsager på asylområdet.

Den nuværende regering efterlever – ligesom tidligere regeringer – desuden et armslængdeprincip. Det indebærer, at departementet skal undlade at fastsætte generelle retningslinjer, som direkte eller indirekte kan få indflydelse på asylsagers indholdsmæssige afgørelse.”

I samme besvarelse anførte Justitsministeriet endvidere følgende:

”Justitsministeriet er som udgangspunkt forpligtet og berettiget til at føre tilsyn med sine underliggende styrelser og til konkret at undersøge forhold, som ministeriet bliver opmærksomt på, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der er begået en ulovlighed. Det ovenfor anførte om hensynet bag udlændingelovens bestemmelser om klageadgang til Flygtningesnævnet fører imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse til, at der bør udvises tilbageholdenhed ved udøvelsen af ministeriets tilsyn med Udlændingestyrelsens asylsagsbehandling.”

I besvarelsen af 9. januar 2015 af spørgsmål nr. 242 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik har Justitsministeriet bl.a. anført følgende:

”Hvis justitsministeren gav Udlændingestyrelsen en konkret tjenestebefaling om at indhente nye baggrundsoplysninger vedrørende Eritrea, ville det kunne få indflydelse på behandlingen og udfaldet af konkrete asylsager, der verserer i asyloperativet. Det er Justitsministeriets opfattelse, at justitsministeren er afskåret fra at give en sådan tjenestebefaling, og derfor bør en justitsminister heller ikke komme med en 'opfordring' til Udlændingestyrelsen om at indhente nye baggrundsoplysninger vedrørende Eritrea.”

4.4.3. Til dette skal jeg bemærke følgende:

Jeg er enig i, at der gælder vigtige begrænsninger i ressortministerens (under Eritrea-sagen justitsministerens, nu udlændinge- integrations- og boligministerens) kompetence på asylområdet, bl.a. i kraft af, at afgørelsen af konkrete asylsager ved udlændingeloven er henlagt til Udlændingestyrelsen og Flygtningesnævnet. Jeg henviser herved bl.a. til Jørgen Albæk Jensen m.fl., For-

REDEGØRELSE

valtningsret, Almindelige Emner, 5. udgave (2009), s. 45 ff., med yderligere henvisninger.

Samtidig er ressortministeren overordnet ansvarlig for asylområdet og herunder ansvarlig for lovgivningen på området. Det er således klart, at en minister er fuldt ud berettiget til at vise politisk interesse for asylområdet og herunder for situationer, hvor der måtte ske en øgning af antallet af asylansøgere fra bestemte lande eller områder.

Det vil i en række tilfælde kunne give anledning til tvivl, hvor langt ministeren kan gå i sine tilkendegivelser, uden at det bliver problematisk i forhold til kompetenceforholdene med hensyn til konkrete asylsager. Der kan således i visse tilfælde være et skisma mellem på den ene side justitsministerens rolle som overordnet politisk ansvarlig på asylområdet og på den anden side den særlige kompetenceordning i afgørelsen af enkeltsager.

Dette kan der næppe gives klare generelle svar på. Det "armslængdeprincip", som Justitsministeriet har henvist til, er derfor for mig at se ikke et entydigt juridisk begreb, men en betegnelse for et almindeligt princip om, at den ansvarlige minister – som led i respekten for udlændingelovens kompetenceordning – generelt bør udvise varsomhed med udtalelser mv., der kan opfattes som usaglig indblanding i f.eks. Udlændingestyrelsens virksomhed på asylområdet.

Når de ansvarlige myndigheder formulerer et sådant princip, er det naturligvis meget vigtigt, at det så også efterleves systematisk. Sker det ikke, kan det netop give anledning til mistanke om usaglig politisk indblanding. Det gælder ikke mindst i politisk sensitive situationer, hvor princippet i praksis særligt skal stå sin prøve.

Jeg nævner dette, fordi Justitsministeriet i adskillige sammenhænge i Eritrea-sagen har henvist til armslængdeprincippet. Således er det bl.a. i den nævnte besvarelse af 19. januar 2015 over for Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik anført, at "[d]en nuværende regering – ligesom tidligere regeringer – [efterlever] (...) et armslængdeprincip". Jeg kan i det hele taget konstatere, at justitsministeren og Justitsministeriet særligt i sagens senere faser i betydeligt omfang har gjort det nævnte princip gældende.

En gennemgang af Eritrea-sagen kan samtidig efterlade det indtryk, at Justitsministeriet i tidligere faser af sagen har været væsentlig mindre optaget af armslængdeprincippet.

Jeg henviser bl.a. til Justitsministeriets pressemeddelelse af 13. august 2014 ("Minister sætter ind over for stigning af asylansøgere fra Eritrea" og "Vi er nødt til at blive klogere på, hvem asylansøgerne fra Eritrea er, hvorfor de

REDEGØRELSE

kommer til Danmark, og om de har et reelt beskyttelsesbehov. Har de ikke det, skal de sendes tilbage”).

Jeg henviser også til det i december 2014 offentliggjorte TV-interview af 13. august 2014 med den daværende justitsminister Karen Hækkerup (“(...) jeg slår bremserne i nu og sørger for, at Udlændingestyrelsen tager afsted til Eritrea og undersøger, om vi kan sende de her mennesker retur (...) det er jo også et stærkt signal at sende til menneskehandlerne, at de altså ikke skal kaste deres kærlighed på Danmark”).

Tilkendegivelser af denne karakter må forekomme vanskeligt forenelige med det armslængdeprincip, som Justitsministeriet ellers netop har understreget betydningen af.

Sagen kan således efterlade det indtryk, at der under Eritrea-sagens forløb ikke har været en konsekvent og ensartet efterlevelse af armslængdeprincippet. Der synes nærmere at have været tale om en betydelig uensartethed.

Et sådant indtryk af uklarhed og mangel på konsekvens i efterlevelsen af et centralt princip på udlændingeområdet har – som jeg bedømmer det – yderligere bidraget til et problematisk indtryk af myndighedernes håndtering af den samlede Eritrea-sag.

5. Sammenfatning og opfølgning

Jeg har ikke grundlag for at antage, at der er sket væsentlige brud på gældende ret i Eritrea-sagen. F.eks. har jeg ikke belæg for, at det var usagligt at iværksætte fact finding-missionen om Eritrea og udsætte afgørelsen af konkrete asylsager vedrørende Eritrea, eller for, at der blev lagt pres på medarbejdere i Udlændingestyrelsen for at tegne et positivt billede af forholdene i Eritrea i strid med de faktiske forhold. Jeg henviser til pkt. 3 ovenfor.

Efter min opfattelse kan der imidlertid samtidig peges på forskellige forhold, som – uden at have karakter af væsentlige brud på gældende ret – ikke desto mindre synes at have bidraget til et problematisk indtryk af myndighedernes håndtering af sagen, og dermed påvirket tilliden til myndighederne. Jeg henviser til pkt. 4 ovenfor.

Det drejer sig generelt sagt bl.a. om vigtigheden af præcis kommunikation med hensyn til den ansvarlige ministers rolle på asylområdet (pkt. 4.2), vigtigheden af forståelige forklaringer på væsentlige beslutninger (pkt. 4.3) og vigtigheden af systematisk efterlevelse af væsentlige principper – især i situationer hvor disse principper i praksis skal stå deres prøve (pkt. 4.4).

REDEGØRELSE

Jeg har anmodet Udlændingestyrelsen og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (der nu har overtaget området fra Justitsministeriet) om bemærkninger til mine synspunkter i pkt. 4.



Jørgen Steen Sørensen