



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

Folketinget, Udlændinge- og Integrationsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere

Til orientering vedlægger jeg kopi af et brev, som jeg i dag har sendt til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

08-04-2019

Med venlig hilsen

Dok.nr. 19/01804-7/MJG
Bedes oplyst ved
henvendelse

Jørgen Steen Sørensen

+ bilag

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse:
Man.-fre. 10-14
Telefontid:
Man.-tors. 9-16
Fre. 9-15



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

Skilleark

Dokumentnummer: 19/01804-7



Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere

1. Jeg har modtaget Udlændinge- og Integrationsministeriets brev af 1. april 2019 vedlagt bl.a. ministeriets besvarelser af samme dag af spørgsmål nr. 445 og 460 fra Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg (UUI – alm. del).

Det fremgår bl.a., at Udlændingestyrelsen er blevet bekendt med oplysninger, der gør, at det ”må antages, at der kan være flere e-mails i relation til den omtalte interne e-mailkorrespondance af 10. februar 2016.” Der sigtes her til den e-mailkorrespondance mellem styrelsens daværende direktør og andre ansatte i styrelsen, som er behandlet i mine breve af 1. februar og 7. marts 2019 til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

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

Yderligere fremgår det, at der ”på tilsvarende vis for en god ordens skyld vil blive iværksat en fuldstændig søgning ved anvendelse af relevante søgeord i relevante medarbejders e-mailbokse og personlige drevs i departementet.”

Jeg forstår, at Udlændinge- og Integrationsministeriet vil holde mig orienteret om den nævnte søgning og om dens resultat.

2. Jeg er endvidere bekendt med, at Udlændinge- og Integrationsministeriet den 1. april 2019 har besvaret bl.a. spørgsmål nr. 461 fra Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg (UUI – alm. del).

Som bilag til besvarelsen er vedlagt kopi af en PowerPoint, som Udlændingestyrelsen efter det oplyste har anvendt ved et såkaldt operatørmøde den

08-04-2019

Dok.nr. 19/01804-6/MJG
Bedes oplyst ved
henvendelse

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse:
Man.-fre. 10-14
Telefontid:
Man.-tors. 9-16
Fre. 9-15

23. februar 2016 – dvs. ca. 14 dage efter udstedelsen af udlændinge- og integrationsministerens instruks af 10. februar 2016.

I denne PowerPoint er under overskriften "Indkvartering af mindreårige med ægtefæller/samlevende" bl.a. anført: "Ingen undtagelser – heller ikke hvor der er fællesbørn".

Jeg har ikke tidligere været bekendt med denne PowerPoint.

3. Om det samlede forløb i forbindelse med Udlændinge- og Integrationsministeriets og Udlændingestyrelsens tilvejebringelse af oplysninger til brug for min undersøgelse af sagen kan jeg herefter bl.a. fremhæve følgende:

- Jeg anmodede første gang om udlån af sagsakter til brug for min undersøgelse ved brev af 11. maj 2016 til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.
- Ved brev af 13. juni 2016 bad jeg ministeriet oplyse, hvorvidt der forelå yderligere – eventuelt ujournaliseret – materiale. Som svar på dette anførte ministeriet i brev af 14. juli 2016, at der "ikke i Udlændingestyrelsen foreligger yderligere akter mv., der kan belyse de retlige overvejelser, som ministeriet foretog forud for udstedelsen af udlændinge-, integrations- og boligministerens instruks af 10. februar 2016." Ministeriet anførte endvidere, at der i ministeriet alene forelå "en ikke-journaliseret intern e-mail af 9. februar 2016, som ved en fejl ikke blev medsendt ministeriets brev af 30. maj 2016." Denne e-mail modtog jeg samtidig.
- Jeg baserede min redegørelse af 23. marts 2017 på det materiale, som ministeriet og styrelsen havde tilvejebragt for mig.
- I juni 2017 blev en medarbejder i Udlændingestyrelsen efter det oplyste opmærksom på den e-mail af 10. februar 2016 fra styrelsens daværende direktør, der er nævnt i pkt. 1 ovenfor. Det skete efter det oplyste som led i oprydning i den pågældende medarbejders e-mails. Jeg henviser nærmere til pkt. 3 i mit brev af 7. marts 2019 til Udlændinge- og Integrationsministeriet.
- I forbindelse med min henvendelse af 1. februar 2019 til Udlændinge- og Integrationsministeriet (i anledning af den nævnte e-mail af 10. februar 2016) oplyste ministeriet ved brev af 28. februar 2019, at der i Udlændingestyrelsen var tilvejebragt yderligere sagsakter, som samtidig blev fremsendt til mig. Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyste samtidig, at ministeriet ikke selv havde fundet anledning til at foretage yderligere søgninger.

- Som anført i pkt. 1 forstår jeg nu på ministeriets brev af 1. april 2019 til mig, at det må antages, at der kan foreligge yderligere e-mails i tilknytning til den nævnte e-mail af 10. februar 2016. Jeg forstår også, at der nu vil blive foretaget nye søgninger i både styrelsen og ministeriet.
- Som anført i pkt. 2 er der – i forbindelse med Udlændinge- og Integrationsministeriets besvarelse af 1. april 2019 af et spørgsmål fra Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg – fremkommet en PowerPoint fra Udlændingestyrelsen anvendt på et såkaldt operatørmøde den 23. februar 2016.

4. I mit brev af 7. marts 2019 til Udlændinge- og Integrationsministeriet understregede jeg bl.a., at ombudsmandsinstitutionens undersøgelse af sager i praksis foregår på skriftligt grundlag, og at institutionen derfor er helt afhængig af, at de undersøgte myndigheder er tilstrækkeligt omhyggelige i deres fremsøgning af akter.

På det grundlag, der nu foreligger – jf. pkt. 1 og 2 ovenfor – må jeg forstå, at alle relevante akter muligvis fortsat ikke er stillet til rådighed for mig.

5. Jeg vil gennemgå det materiale, som Udlændinge- og Integrationsministeriet herefter måtte sende til mig, og vurdere, om det giver mig anledning til at foretage noget.

I den forbindelse bemærker jeg – også af hensyn til offentlighedens forståelse af min opgave i sagen – mere overordnet følgende:

- Jeg har i den foreliggende sag anset det for en hovedopgave for ombudsmandsinstitutionen at sikre, at de berørte asylpars rettigheder efter dansk ret og internationale konventioner bliver respekteret. Jeg har i den forbindelse set det som centralt at vurdere, om udlændinge- og integrationsministerens instruks af 10. februar 2016 var lovlig.
- Denne opgave anser jeg for løst, jf. min redegørelse af 23. marts 2017.
- Det har ikke været formålet med min undersøgelse at bidrage til placering af et eventuelt retligt ansvar for de involverede enkeltpersoner i Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Det skyldes – som også fremhævet i pkt. 3 i min redegørelse – at ombudsmandens undersøgelser efter fast praksis retter sig mod myndigheder og ikke enkeltpersoner.

- Der vil kunne foreligge materiale, hvis nærmere betydning kun kan fastlægges ved egentlig afhøring af de involverede enkeltpersoner. I det omfang dette er tilfældet, vil videre undersøgelse af sagen ikke kunne ske i ombudsmandsinstitutionen, men må i givet fald ske ved f.eks. nedsættelse af en undersøgelseskommission, jf. lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner.

Jeg vil vurdere eventuelt materiale, som jeg måtte modtage fra Udlændinge- og Integrationsministeriet, i lyset af de anførte punkter.

Jeg er i denne sammenhæng opmærksom på den PowerPoint, som er nævnt under pkt. 2 og 3 ovenfor. Jeg vil tage stilling til den, når der foreligger et samlet resultat af udlændingemyndighedernes nye dokumentindsøgning mv.

6. Særligt med hensyn til forståelsen af rækkevidden af min redegørelse af 23. marts 2017 finder jeg grund til at bemærke følgende:

Jeg har konstateret, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ved en række lejligheder – senest bl.a. i forbindelse med en besvarelse af 1. april 2019 af spørgsmål nr. 474 fra Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg (UUI alm. del) – har fremhævet, at ”ombudsmanden lægger til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.”

De dele af min redegørelse, som der her må sigtes til, lyder samlet set således:

”**6.2.** Ministeriet har over for mig gjort gældende, at det – uanset pressemeddelelsens kategoriske udsagn om det modsatte – allerede den 10. februar 2016 blev ’lagt til grund som en klar forudsætning’, at det i visse tilfælde ville være i strid med gældende ret (herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8) at adskille parrene.

Ministeriet ses ikke på daværende tidspunkt at have udarbejdet et notat eller anden skriftlig dokumentation vedrørende denne forudsætning.

Efter det oplyste udarbejdede heller ikke Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 et notat om en sådan forudsætning for instruksen.

Derimod udarbejdede styrelsen den 31. marts 2016 en notits om en telefonisk samtale den 10. februar 2016, hvoraf det fremgår, at ministeriet anmodede styrelsen om ’straks at foranstalte, at indkvarteringsoperatørerne blev orienteret om de nye retningslinjer og varslet om, at Udlændingestyrelsen ville igangsætte en adskillelse af parrene’. Der fremgår ikke af notatet yderligere oplysninger om, hvorledes retningslinjerne skulle forstås.

Ifølge Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016 til mig modtog styrelsen samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 'en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen'.

Der findes således ikke i det sagsmateriale, som jeg har modtaget, nogenlunde samtidig dokumentation for, at det allerede den 10. februar 2016 blev 'lagt til grund som en klar forudsætning', at det i visse tilfælde ville være i strid med gældende ret at adskille parrene.

6.3. Fra den efterfølgende periode fremgår bl.a. følgende af en e-mail af 18. marts 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til Udlændingestyrelsen:

'I forhold til håndteringen af de konkrete sager gælder herefter, at Udlændingestyrelsen træffer bestemmelse om indkvarteringen af mindreårige asylansøgere med en voksen ægtefælle eller samlever i overensstemmelse med ministerens generelle instruktion. Rejser behandlingen af konkrete sager spørgsmål om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, skal disse spørgsmål afklares, og indkvarteringen ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med disse forpligtelser eller dansk ret i øvrigt.'

Desuden har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i pkt. 2.3 i sin udtalelse af 14. juli 2016 til mig anført, at det 'ved udstedelsen af indkvarteringsinstruksen [blev] lagt til grund som en klar forudsætning for indkvarteringsordningens lovlighed – og udtrykkeligt anført over for Udlændingestyrelsen, jf. pkt. 2.4 – at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til indkvarteringsinstruksens udgangspunkt' om adskilt indkvartering.

I udtalelsens pkt. 2.4 har ministeriet bl.a. anført, at 'det mundtligt har været tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen ved flere lejligheder, at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering, og at Udlændingestyrelsen i disse tilfælde naturligvis skulle administrere i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, dvs. indkvartere parrene sammen'.

I forlængelse heraf har ministeriet anført, at '[d]ette blev således bl.a. drøftet på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 (...) hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog'.

Ministeriet har oplyst, at der ikke udarbejdes referater af drøftelser på koncerndirektionsmøder. Jeg må således forstå, at der ikke foreligger notater om indholdet af den nævnte drøftelse.

6.4. Efter min gennemgang af sagens akter og myndighedernes udtalelser er det ikke muligt for mig nærmere at fastlægge indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som ifølge ministeriets oplysninger fandt sted mellem myndighederne.

Jeg må basere min bedømmelse af sagen på de oplysninger, som fremgår af sagens dokumenter, eller som ministeriet er fremkommet med i udtalelserne til mig. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 19, stk. 1, hvorefter myndigheder mv., der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af ombudsmanden.

Jeg må herefter lægge til grund, at det ikke var ministeriets hensigt at pålægge Udlændingestyrelsen en praksis, hvorefter mindreårige asylansøgere uden undtagelse – og dermed uden konkret vurdering af omstændighederne i de enkelte tilfælde – skulle indkvarteres adskilt fra ægtefællen eller samleveren, og at det således ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.”

Som det fremgår, er det korrekt, at jeg måtte lægge til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

Den måde, som Udlændinge- og Integrationsministeriet – bl.a. i den nævnte besvarelse af 1. april 2019 – har udtrykt sig på, kan imidlertid for mig at se let opfattes sådan, at jeg har ment, at ministeriets forklaringer til mig er understøttet af de foreliggende akter og oplysninger i sagen.

Dette er ikke tilfældet.

Når jeg har ”lagt til grund”, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis, skyldes det således – som det også fremgår af redegørelsen – den udlægning af sagsforløbet, som ministeriet selv er fremkommet med over for mig, og som er afgivet under ansvar efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 19.

Jeg nævner dette af hensyn til en korrekt forståelse i ministeriet – og offentligheden – af rækkevidden af det, der er anført i min redegørelse.

7. Jeg har orienteret Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg og Folketingets Retsudvalg om dette brev.

Jeg vil endvidere offentliggøre brevet.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jørgen Steen Sørensen', written in a cursive style.

Jørgen Steen Sørensen



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

Bagside

Antal filer:

2